

PENGANTAR PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA

BUKU AJAR



JAWOTO SIH SETYONO

Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota
Fakultas Teknik Universitas Diponegoro
2007

PROGRAM STUDI
PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA

BUKU AJAR MATA KULIAH

PENGANTAR PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
3 SKS

Oleh:
Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP

Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota
Fakultas Teknik Universitas Diponegoro
2007

Daftar Isi

UNIT 1: PENGANTAR	1
Pendahuluan	1
<i>Subunit 1: Fenomena Urbanisasi</i>	<i>1</i>
<i>Subunit 2: Masalah yang Timbul dari Urbanisasi.....</i>	<i>4</i>
<i>Subunit 3: Perkembangan Urbanisasi dan Perlunya Perencanaan</i>	<i>8</i>
<i>Subunit 4: Peran Perencanaan dalam Perkembangan Wilayah dan Kota</i>	<i>13</i>
Kunci Jawaban Tes Formatif.....	16
Umpan Balik dan Tindak Lanjut.....	17
Glosarium.....	17
Daftar Pustaka	18
 UNIT 2: KONSEP DAN PENGERTIAN DASAR	 19
Pendahuluan	19
<i>Subunit 1: Pengertian dan Batasan Kota dan Wilayah</i>	<i>20</i>
<i>Subunit 2: Komponen Perkembangan Kota dan Wilayah</i>	<i>23</i>
<i>Subunit 3: Pengertian, Ruang Lingkup dan Fokus Perencanaan Wilayah dan Kota</i>	<i>29</i>
<i>Subunit 4: Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia</i>	<i>33</i>
Kunci Jawaban Tes Formatif.....	40
Umpan Balik dan Tindak Lanjut.....	41
Glosarium.....	42
Daftar Pustaka	42
 UNIT 3: PENDEKATAN DALAM PERENCANAAN KOTA	 43
Pendahuluan	43
<i>Subunit 1: Teori Perencanaan sebagai Dasar Bertindak</i>	<i>44</i>
<i>Subunit 2: Pendekatan Klasik dalam Perencanaan</i>	<i>49</i>
<i>Subunit 3: Pendekatan Strategis dalam Perencanaan.....</i>	<i>56</i>
<i>Subunit 4: Pendekatan Perencanaan Kontemporer</i>	<i>61</i>
Kunci Jawaban Tes Formatif.....	66
Umpan Balik dan Tindak Lanjut.....	67
Glosarium.....	68
Daftar Pustaka	68
 UNIT 4: STRATEGI DALAM PERENCANAAN PENGEMBANGAN WILAYAH.....	 69
Pendahuluan	69
<i>Subunit 1: Strategi Pusat-Pusat Pertumbuhan.....</i>	<i>70</i>
<i>Subunit 2: Strategi Pengembangan Berbasis Pedesaan.....</i>	<i>78</i>
<i>Subunit 3: Strategi Pengembangan Wilayah Kontemporer</i>	<i>86</i>
<i>Subunit 4: Konteks Pengembangan Wilayah Masa Depan.....</i>	<i>93</i>
Kunci Jawaban Tes Formatif.....	97
Umpan Balik dan Tindak Lanjut.....	100
Glosarium.....	100
Daftar Pustaka	100

Daftar Tabel

<i>Tabel 1.</i> Pergeseran Geografis Komposisi Metropolitan Dunia	9
<i>Tabel 2.</i> Perkembangan Perkotaan di Indonesia, 1980 – 2000	10
<i>Tabel 3.</i> Kriteria dan Contoh Tahapan Pertumbuhan	27
<i>Tabel 4.</i> Tradisi Perencanaan Menurut John Friedmann	47
<i>Tabel 5.</i> Perbandingan Pendekatan Komprehensif dan Pendekatan Terpilah	53
<i>Tabel 6.</i> Kondisi Statis Kutub/Pusat Pertumbuhan.....	71
<i>Tabel 7.</i> Kondisi Dinamis Kutub/Pusat Pertumbuhan	72
<i>Tabel 8.</i> Jenis Keterkaitan Fungsional Desa-Kota	88
<i>Tabel 9.</i> Perbandingan Model Jaringan/Klaster dengan Pusat Pertumbuhan	91
<i>Tabel 10.</i> Model-model Desentralisasi	96

Daftar Gambar

<i>Gambar 1.</i> Interaksi Faktor Penyebab Permasalahan dalam Proses Urbanisasi.....	4
<i>Gambar 2.</i> Perkembangan Urbanisasi Global.....	8
<i>Gambar 3.</i> Pola Pergeseran Perkembangan Perkotaan Global	9
<i>Gambar 4.</i> Distribusi Kawasan Perkotaan di Indonesia	11
<i>Gambar 5.</i> Perencanaan sebagai Penyeimbang Antar-Kepentingan	14
<i>Gambar 6.</i> Tipikal Struktur Ruang Wilayah di Indonesia.....	22
<i>Gambar 7.</i> Kota sebagai Sebuah Sistem.....	24
<i>Gambar 8.</i> Model Proses Perkembangan Kota.....	25
<i>Gambar 9.</i> Tahapan Perkembangan Ruang Wilayah.....	28
<i>Gambar 10.</i> Kondisi Terencana dan Tidak Terencana?	30
<i>Gambar 11.</i> Penataan Ruang di Indonesia Menurut UUPR	37
<i>Gambar 12.</i> Kerangka Berpikir Strategis	57
<i>Gambar 13.</i> Kerangka Model Manajemen Strategis	57
<i>Gambar 14.</i> Karakteristik Rencana Statutori dan Rencana Berbasis Kinerja.....	59
<i>Gambar 15.</i> Hubungan Rencana Berbasis Kinerja dengan Rencana Statutoris	59
<i>Gambar 16.</i> Tangga Partisipasi Menurut Arnstein (1969) dan Chougill (1996).....	63
<i>Gambar 17.</i> Tingkatan dalam Pemberdayaan Masyarakat	64
<i>Gambar 18.</i> Model Sebab-Akibat Kumulatif Pusat Pertumbuhan	73
<i>Gambar 19.</i> Sistem Keruangan Model Pusat/Kutub Pertumbuhan	74
<i>Gambar 20.</i> Konsep Keruangan Strategi Pusat Pertumbuhan	76
<i>Gambar 21.</i> Konsepsi Pengembangan Kawasan Agropolitan.....	84
<i>Gambar 22.</i> Agropolitan dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.....	84
<i>Gambar 23.</i> Kerangka Keruangan Makro Keterkaitan Desa-Kota.....	88
<i>Gambar 24.</i> Faktor Pembentuk Keterkaitan Desa-Kota	89
<i>Gambar 25.</i> Struktur Keruangan Model Klaster/Jaringan.....	91
<i>Gambar 26.</i> Tiga Pilar Pendorong Globalisasi	93
<i>Gambar 27.</i> Kecenderungan Regioanalisme Global.....	95

UNIT 1: PENGANTAR

Pendahuluan

Unit pertama ini berisikan pengantar tentang fenomena urbanisasi yang menjadi problematika di seluruh belahan dunia, dan negara sedang berkembang pada khususnya. Fenomena urbanisasi ini menimbulkan permasalahan meskipun dalam beberapa hal juga memberikan dampak positif bagi perkembangan wilayah dan kota. Perkembangan urbanisasi ini juga semakin menegaskan bahwa peran pemerintah melalui perencanaan diperlukan untuk mengarahkan perkembangan ini pada jalur yang lebih membawa dampak positif bagi masyarakat.

Setelah mempelajari unit yang pertama ini, mahasiswa diharapkan mampu memberikan penjelasan tentang ruang lingkup, proses, serta dampak urbanisasi yang terjadi, khususnya dalam konteks Indonesia. Kegiatan pembelajaran untuk unit ini dilakukan dengan menggunakan berbagai contoh kasus aktual yang ada di sekitar. Untuk itu, selain pembelajaran di dalam kelas, mahasiswa bisa melakukan observasi langsung dari lingkungan sekitar untuk merekan permasalahan yang muncul dari fenomena ini. Penilaian untuk mengevaluasi hasil pembelajaran unit ini dapat dilakukan tidak saja dengan uji konsep atau teori yang bersifat kognitif, tetapi juga pada aspek afektif melalui uji respons terhadap masalah aktual yang terkait dengan fenomena urbanisasi ini.

Unit pertama ini menjadi fondasi bagi pembelajaran pada unit-unit sesudahnya. Pemahaman yang baik dari unit ini akan menjadi dasar pemahaman yang lebih baik untuk pembelajaran unit-unit berikutnya. Pembelajaran ini tidak saja berguna bagi peningkatan wawasan mengenai masalah-masalah aktual yang terjadi, melainkan juga bermanfaat bagi proses perumusan kebijakan pembangunan wilayah dan kota.

Unit ini terbagi ke dalam empat pembahasan pokok. Pada subunit pertama dipaparkan tentang bagaimana fenomena urbanisasi ini terjadi serta proses yang terkandung di dalamnya. Subunit ini diikuti dengan bagian berikutnya yang membahas masalah-masalah yang mungkin terjadi sebagai dampak dari proses ini. Salah satu dari dampak penting urbanisasi ini adalah penegasan tentang perlunya perencanaan, yang dibahas dalam subunit ketiga. Subunit terakhir kemudian menutupnya dengan bagaimana peran perencanaan dalam mengarahkan perkembangan wilayah dan kota.

Unit ini hanya memberikan penjelasan secara singkat tentang pokok-pokok bahasan yang berkaitan dengan fenomena urbanisasi ini. Karen itu, untuk bisa memahami penjelasan dalam unit ini, mahasiswa diharapkan membaca bahan-bahan bacaan yang tertera dalam daftar pustaka. Pembahasan dalam unit ini juga seharusnya dilengkapi dengan contoh-contoh dan studi kasus yang diambil dari lingkungan sekitar.

Subunit 1: Fenomena Urbanisasi

Banyak sekali terjadi “salah kaprah” dalam memahami pengertian, makna dan proses urbanisasi. Urbanisasi seringkali dimengerti sebagai sesuatu yang negatif belaka,

menjadi “kambing hitam” segala macam permasalahan yang terjadi, khususnya pada kota-kota besar. Padahal sebenarnya tidaklah demikian. Untuk itu, bahasan berikut ini akan mencoba memberikan penjelasan tentang apa dan bagaimana urbanisasi tersebut.

A. Pengertian Urbanisasi

Urbanisasi dalam pandangan umum sering dimengerti sebagai perpindahan penduduk menuju kawasan perkotaan (*urban*). Pengertian ini dapat dikatakan sebagai pandangan yang sempit tentang urbanisasi. Dalam sudut pandang yang lebih luas, urbanisasi sebenarnya tidak hanya diartikan sebagai proses perpindahan penduduk dari desa ke kota, melainkan proses menjadi kota atau dengan kata lain sebagai proses ‘pengkotaan’. Potter dan Lloyd-Evans (1998) mengatakan bahwa urbanisasi lebih mengarah pada proses pembentukan kota.

Dari pengertian tersebut di atas, urbanisasi sebenarnya tidak saja berwujud fisik dalam bentuk adanya ‘kota-kota’, tetapi bisa dalam bentuk nonfisik seperti misalnya perubahan dalam gaya hidup. Bahkan ada banyak pihak yang mengatakan bahwa urbanisasi itu sebenarnya merupakan bagian dari urbanisme, yaitu sebuah pola pikir yang menempatkan kota sebagai bagian penting dalam proses pembangunan dan perkembangan masyarakat.

Urbanisasi pada tataran yang lebih praktis seringkali diindikasikan dengan penambahan jumlah penduduk perkotaan, yakni penduduk yang mendiami atau tinggal di kawasan perkotaan. Pendefinisian kawasan perkotaan sendiri bukanlah sesuatu yang diterima secara universal, karena terdapat berbagai macam pendekatan. Di Amerika Serikat dikenal apa yang disebut sebagai SMSA (*Standard Metropolitan Statistical Area*) sebagai dasar pengklasifikasian perkotaan dan pedesaan. Negara-negara lain juga mempunyai standar yang berbeda pula. Di Indonesia, kriteria BPS tentang klasifikasi “desa” dan “kota” pada unit administrasi desa atau kelurahan yang umumnya digunakan sebagai patokan untuk menentukan sebuah area tertentu menjadi kota atau nonkota.

B. Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Proses Urbanisasi

Menurut McGee (1971), terdapat tiga faktor pendorong yang berpengaruh terhadap terjadinya proses urbanisasi ini, yaitu:

- faktor demografi
- faktor ekonomi
- faktor sosial

Aspek demografi meliputi beberapa hal di antaranya yang paling penting adalah: (i) jumlah kota-kota meningkat dengan cepat di negara-negara kapitalis yang sedang berkembang (1800-an), dan (ii) peningkatan proporsi jumlah penduduk di kota dibandingkan jumlah penduduk di daerah pedesaan. Lebih lanjut dikemukakan oleh Davis (dalam (McGee, 1971) bahwa kota tumbuh atau berkembang dalam tiga proses sebagai berikut:

- Karena perkembangan populasi, maka terjadi perluasan areal permukiman. Permukiman-permukiman yang sebelumnya diklasifikasikan sebagai daerah pedesaan kemudian diklasifikasikan kembali sebagai daerah perkotaan. Dengan perkataan lain, yang terjadi adalah perubahan status suatu desa (lokalitas), dari

'lokalitas rural' menjadi 'lokalitas urban' reklasifikasi (Firman dalam Soegijoko, 2005).

- Proses kedua umumnya terjadi karena adanya peningkatan angka kelahiran (pertambahan alami) jumlah penduduk perkotaan, sehingga populasi keseluruhan penduduk perkotaan meningkat.
- Proses ketiga terjadi karena banyak manusia yang berpindah dari daerah non-perkotaan ke daerah-daerah perkotaan.

Pertambahan penduduk alami memberikan kontribusi 1/3 bagian dari peningkatan populasi penduduk kota, sedangkan 2/3 bagian adalah migrasi dan reklasifikasi. Hal ini menandakan bahwa faktor migrasi dan reklasifikasi sesungguhnya masih menjadi faktor utama dalam proses urbanisasi.

Aspek ekonomi melatarbelakangi terjadinya perpindahan penduduk yang menyebabkan terjadinya urbanisasi. Fenomena urbanisasi dari sudut pandang ekonomi tampak jelas dari pergeseran aktivitas pertanian ke aktiitas non-pertanian. Seiring dengan industrialisasi yang menyebabkan tingginya produktivitas dan efisiensi biaya, maka keuntungan yang diambil semakin besar. Upah tenaga kerja semakin tinggi. Selain itu, kelemahan utama pertanian yakni membutuhkan lahan sebagai komponen utama, sementara areal semakin sempit oleh pertumbuhan populasi, semakin menurunkan ketertarikan di bidang pertanian. Dalam perspektif ekonomi, selalu ada komponen pendorong (*push factors*) dan komponen penarik (*pull factors*) terjadinya proses urbanisasi ini. Faktor berkurangnya minat pada serta menurunnya nilai tambah sektor pertanian menjadi faktor pendorong, sedangkan proses industrialisasi serta akumulasi perkembangan pada kota-kota yang berkembang menjadi penarik dalam proses ini.

Aspek sosial dalam proses urbanisasi ditandai dengan penyebaran "gaya hidup" perkotaan, dengan segala macam atributnya. Gaya hidup perkotaan yang dicirikan antara lain dengan sikap individualisme, efisiensi, sensitif terhadap atribut-atribut moderen, telah banyak memberikan pengaruh terhadap akselerasi urbanisasi. Perkembangan ini belakangan semakin terdorong dengan berkembang pesatnya teknologi komunikasi dan informasi. Meskipun dalam beberapa hal, kecenderungan ini membawa hal-hal yang bersifat positif, urbanisasi "gaya hidup" ini juga menimbulkan perubahan sosial yang relatif radikal. Di banyak tempat banyak terjadi transformasi sosial yang berujung kepada mulai berkurangnya "modal sosial" dalam masyarakat seperti misalnya: ukuran keluarga mengecil, agama kehilangan kedudukannya, struktur-struktur sosial baru bermunculan, karakter-karakter sosial khas mulai meredup.

RANGKUMAN

Urbanisasi sebenarnya tidak hanya diartikan sebagai proses perpindahan penduduk dari desa ke kota, melainkan proses menjadi kota atau dengan kata lain sebagai proses 'pengkotaan'. Urbanisasi itu sebenarnya merupakan bagian dari urbanisme, yaitu sebuah pola pikir yang menempatkan kota sebagai bagian penting dalam proses pembangunan dan perkembangan masyarakat. Urbanisasi pada tataran yang lebih praktis seringkali diindikasikan dengan pertambahan jumlah penduduk perkotaan, yakni penduduk yang mendiami atau tinggal di kawasan perkotaan.

Terdapat tiga faktor pendorong yang berpengaruh terhadap terjadinya proses urbanisasi ini, yaitu:

- faktor demografi
- faktor ekonomi
- faktor sosial

TES FORMATIF

1. Jelaskan pengertian Anda tentang urbanisasi dalam sudut sempit dan dalam sudut pandang yang lebih luas!
2. Apa yang dimaksud dengan faktor pendorong dan faktor penarik dalam proses urbanisasi?

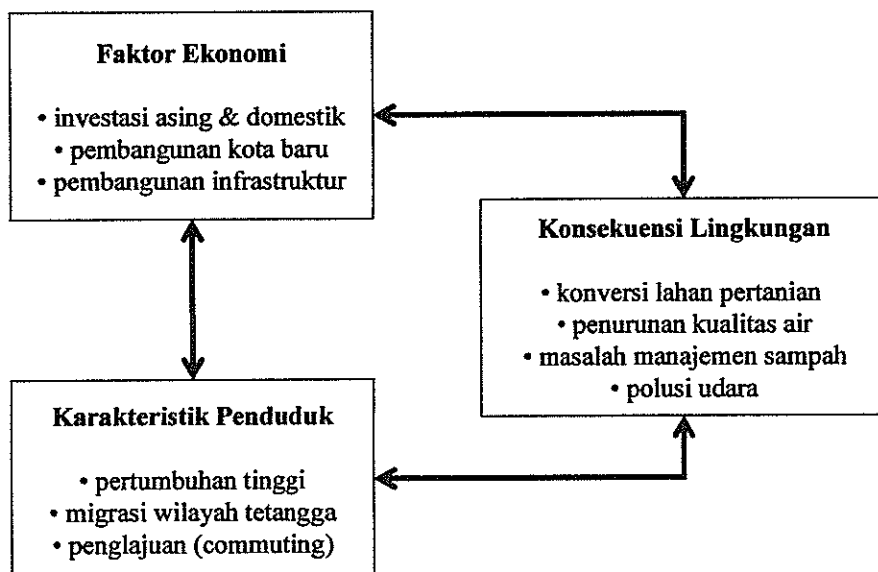
LATIHAN

Dengan mengambil kasus yang Anda kenali dengan baik dan didukung dengan data-data sekunder yang bisa dikumpulkan, cobalah Anda gambarkan perkembangan perkotaan yang terjadi di daerah Anda. Anda dapat menggunakan data sensus penduduk tahun 2000 atau data potensi/monografi desa yang tersedia. Apa yang bisa Anda amati dari kondisi tersebut? Adakah pola tertentu yang bisa Anda amati?

Subunit 2: Masalah yang Timbul dari Urbanisasi

Urbanisasi memunculkan berbagai permasalahan baik di kawasan perkotaan maupun di kawasan pedesaan. Permasalahan yang muncul ini bukanlah sesuatu yang bersifat tunggal dan terisolasi, melainkan mempunyai keterkaitan antara satu dengan lainnya. Gambar 1 berikut ini memberikan gambaran bagaimana interaksi antara berbagai faktor tersebut menjadi penyebab munculnya permasalahan urbanisasi ini.

Gambar 1. Interaksi Faktor Penyebab Permasalahan dalam Proses Urbanisasi



Sumber: dikompilasi dari berbagai sumber

Gambar tersebut memberikan kerangka umum bahwa faktor ekonomi dalam bentuk peningkatan investasi asing dan domestik, pembangunan kawasan perkotaan atau bahkan kota-kota baru serta pembangunan infrastruktur saling terkait dengan karakteristik penduduk. Interaksi kedua hal ini mendorong terciptanya berbagai macam problematika, apalagi di dalam faktor karakteristik penduduk ini terdapat berbagai macam variasi seperti misalnya pertumbuhan tinggi, kecenderungan migrasi ke wilayah tetangga, ataupun adanya fenomena pengalauan (*commuting*), yakni pola perjalanan dari rumah- tempat-kerja-rumah secara masal dan tetap pada dua dua tempat yang berdekatan. Interaksi faktor ekonomi dan karakteristik penduduk ini pada akhirnya mengarah kepada munculnya berbagai macam konsekuensi lingkungan seperti misalnya adanya konversi lahan pertanian subur menjadi kawasan terbangun, penurunan kualitas air, manajemen lingkungan, serta polusi udara.

A. Masalah Sosial

Urbanisasi dalam perspektif sosial berarti adanya transformasi menuju suatu masyarakat perkotaan dengan segala macam heterogenitasnya. Dalam masyarakat perkotaan ini, berbagai macam masalah dapat muncul yang sebenarnya terjadi karena semakin banyaknya kepentingan yang satu sama lain tidak selamanya sejalan. Kepentingan-kepentingan ini pada gilirannya akan memunculkan persaingan di dalam mendapatkan kesempatan dan akses terhadap sumberdaya. Persaingan yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan dasar, misalnya, menyebabkan banyak kaum urban yang tersisih dan terpaksa memperoleh akses pelayanan publik minimum, baik itu dalam bidang pendidikan, kesehatan, sandang, pangan, dan terlebih lagi perumahan.

Kondisi tersebut pada akhirnya memunculkan konflik-konflik dalam masyarakat. Menurut Krausse (1978), konflik-konflik sosial ini dapat terjadi karena percampuran antara aspek-aspek yang terkait dengan kelas sosial, ras dan etnik, serta percampuran struktur sosial moderen dengan tradisional. Di beberapa kasus negara yang sudah maju, kondisi ini membawa dampak pada munculnya fenomena keterasingan sosial (*social alienation*), satu kondisi di mana individu atau kelompok tertentu tidak mampu mengintegrasikan diri mereka sendiri dalam kelompok yang lebih luas.

Permasalahan sosial ini semakin bertambah rumit karena dengan urbanisasi maka kebutuhan lapangan pekerjaan semakin mendesak, penyediaan perumahan permukiman yang layak, kemiskinan perkotaan karena persaingan pasar memperketat seleksi sumberdaya. Kalangan tenaga kerja kurang mampu bersaing tersisih dan hanya dapat tertampung di sektor informal yang subsisten. Akhirnya akses terhadap modernisasi rendah sehingga ini menimbulkan masalah baru dalam bentuk ketertinggalan pendidikan, kesehatan tidak memadai, kualitas hidup rendah.

Semuanya itu pada akhirnya akan menciptakan proses terpinggirnnya para kaum miskin menjadi semakin marginal. Dalam kenyataan sehari-hari yang bisa dijumpai di kota-kota negara sedang berkembang, masalah sosial ini menjelma dalam beberapa bentuk seperti: kriminalitas; konflik antar-golongan, etnis, ras, agama; pengangguran; kemiskinan; dan bahkan prostitusi serta perdagangan anak (*trafficking*). Sisi lain dari permasalahan ini adalah semakin banyak penduduk perkotaan yang terlibat dalam sektor ekonomi informal di perkotaan. Keberadaan sektor informal ini seperti pisau bermata ganda, karena di satu sisi memberikan kesempatan kerja yang mudah bagi penduduk

perkotaan, tetapi di sisi satunya lagi menjadi problem bagi kelompok masyarakat lain, khususnya pemerintah.

B. Masalah Keruangan

Urbanisasi dalam skala yang masif juga memunculkan fenomena baru yakni terbentuknya kawasan perkotaan yang sangat besar (*megacities*). Terbentuknya wilayah mega-urban ini menjadikan komposisi keruangan menjadi tidak seimbang karena kota-kota berkembang menjadi *primate city* atau kota utama, sementara sebagian besar lainnya tidak berkembang. Kondisi yang demikian ini dapat menimbulkan kesenjangan pertumbuhan semakin lebar, serta tekanan terhadap lingkungan semakin besar.

Gejala mega-urbanisasi ini, khususnya dalam konteks negara-negara sedang berkembang, juga menimbulkan fenomena peloncatan perkembangan kota (*urban sprawl*). Peloncatan perkembangan kota ini terjadi karena ada pengintegrasian kota-kota yang lebih kecil di sekeliling kota inti akibat meluasnya perkembangan fisik kota-kota megapolitas seperti Jakarta dan daerah sekitarnya (Jabodetabek). Kecenderungan ini mempunyai implikasi tidak saja dalam perkembangan dan struktur ruang, melainkan juga aspek yang lain. Pada aspek keruangan, gejala ini akan berakibat semakin panjangnya jarak perjalanan yang harus ditempuh oleh penduduk untuk pergi ke tempat kerja, misalnya. Struktur tata ruang juga akan cenderung berkembang secara linier mengikuti jaringan jalan-jalan utama.

Kondisi tata ruang yang demikian ini akan membawa dampak serius seperti misalnya:

- Sulitnya penyediaan infrastruktur yang tepat lokasi sehingga menjangkau daerah pelayanannya dengan maksimal.
- Munculnya zona-zona campuran dengan kepentingan-kepentingan aktivitas yang berlawanan, saling mendesak.
- Semakin kaburnya batas-batas antara kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan. Gejala ini oleh McGee (1992) disebut sebagai proses kotadesasi, di mana terjadi percampuran yang tidak terpolakan antara fungsi-fungsi perkotaan dengan fungsi-fungsi pedesaan.

C. Masalah Lingkungan

Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya, urbanisasi pada akhirnya memberikan tekanan terhadap lingkungan. Tekanan terhadap lingkungan ini terjadi karena urbanisasi meningkatkan permintaan terhadap kebutuhan hidup perkotaan sebagai akibat dari adanya pertambahan penduduk perkotaan. Pemenuhan kebutuhan dasar dan infrastruktur telah menimbulkan munculnya beberapa kegiatan seperti pembukaan lahan baru, konversi lahan pertanian ke lahan terbangun.

Di sepanjang Pantura saja dalam kurun waktu 1997-1998, telah terjadi konversi lahan pertanian subur dengan irigasi teknis, dengan laju pertumbuhan sampai dengan 1% per tahun. Permasalahan air juga terjadi di mana-mana, tidak saja di perkotaan tetapi juga di pedesaan. Secara makro telah terjadi penurunan kualitas sumberdaya air. Contohnya adalah apa yang terjadi di Jakarta, di mana intrusi air laut sudah 12 km. Di Bandung, terjadi penurunan kapasitas air tanah sebesar 2-6 meter per tahun. Kekeringan selama musim kemarau panjang juga menjadi langganan beberapa daerah pertanian di Pulau

Jawa. Pada musin hujan, kekhawatiran terjadinya banjir semakin meningkat karena daerah tangkapan atau resapan pada wilayah yang lebih hulu berkurang terus dari tahun ke tahun.

Di samping masalah yang terkait dengan sumberdaya tanah dan air, permasalahan lingkungan juga muncul di perkotaan akibat meningkatnya jumlah kendaraan bermotor. Sebagai ilustrasi, pada tahun 2005 jumlah penjualan mobil baru di Indonesia mencapai angka hampir 600.000 untuk kendaraan pribadi. Di Jakarta saja, setiap hari setidaknya ada 200 bukti kepemilikan kendaraan bermotor (BPKB) roda empat baru diterbitkan. Pertambahan kendaraan ini akan meningkatkan volume gas buang yang akhirnya akan meningkatkan polusi udara. Selain polusi, penambahan kendaraan bermotor yang menerus akan meningkatkan jumlah konsumsi bahan bakar minyak, sementara pasokan BBM semakin menipis. Dengan demikian, dalam sudut pandang yang lebih meluas, krisis energi suatu ketika akan menjadi masalah yang mulanya dipicu oleh adanya urbanisasi ini.

RANGKUMAN

Urbanisasi dalam perspektif sosial berarti adanya transformasi menuju suatu masyarakat perkotaan dengan segala macam heterogenitasnya. Kondisi tersebut pada akhirnya memunculkan konflik-konflik dalam masyarakat. Urbanisasi dalam skala yang masif juga memunculkan fenomena baru yakni terbentuknya kawasan perkotaan yang sangat besar (*megacities*). Gejala mega-urbanisasi ini, khususnya dalam konteks negara-negara sedang berkembang, juga menimbulkan fenomena peloncatan perkembangan kota (*urban sprawl*). Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya, urbanisasi pada akhirnya memberikan tekanan terhadap lingkungan. Tekanan terhadap lingkungan ini terjadi karena urbanisasi meningkatkan permintaan terhadap kebutuhan hidup perkotaan sebagai akibat dari adanya pertambahan penduduk perkotaan.

TES FORMATIF

3. Jelaskan mengapa perkembangan kota yang melompat (*urban sprawl*) banyak menimbulkan dampak negatif bagi perkembangan kota?
4. Konflik-konflik sosial apa saja yang mungkin bisa terjadi sebagai akibat perkembangan perkotaan yang pesat?

LATIHAN

Dengan mengambil orang-orang di sekitar lingkungan Anda (bisa teman sekelas, tetangga, rekan kerja, dan sebagainya), coba Anda tanyakan kepada mereka:

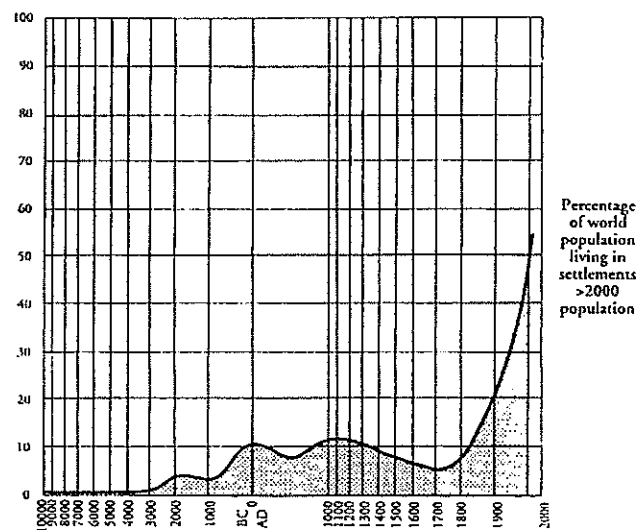
- **seberapa sering** mereka melakukan kunjungan ke orang lain yang dikenalnya dalam 1 bulan terakhir;
- **bagaimana** pola perjalanan mereka sehari-hari;
- **bagaimana** pendapat mereka tentang perkembangan lingkungan sekitar (kemacetan, kaki lima, dan sebagainya).

Apa yang bisa Anda jelaskan dari hasil perbincangan dengan mereka dikaitkan dengan masalah-masalah yang muncul sebagai akibat adanya urbanisasi?

Subunit 3: Perkembangan Urbanisasi dan Perlunya Perencanaan

Proses urbanisasi secara global telah menunjukkan gejala peningkatan yang luar biasa. Prediksi PBB mengatakan bahwa dalam kurun waktu 20 tahun mendatang, tidak kurang dari 60% penduduk dunia akan mendiami kawasan perkotaan. Pesatnya perkembangan urbanisasi ini baru terjadi hanya dalam 3 dekade terakhir (lihat Gambar 1). Dari prediksi yang sama didapatkan gambaran bahwa proporsi jumlah penduduk perkotaan di negara-negara maju mencapai kurang lebih 70% dari total populasinya, sementara untuk negara-negara sedang berkembang akan mencapai kisaran 50% dari total populasinya.

Gambar 2. Perkembangan Urbanisasi Global



Sumber: Potter dan Lloyd-Evans (1998)

A. Perkembangan Perkotaan Negara Sedang Berkembang

Perkembangan perkotaan di negara-negara sedang berkembang menunjukkan perubahan yang cukup drastis, terutama semenjak Perang Dunia II. Jika pada tahun 1950an, dominasi negara-negara maju terhadap kota-kota metropolitan masih kuat, tahun 1990an, kota-kota negara sedang berkembang mulai memuncaki komposisi metropolitan dunia (lihat Tabel 1). Pergeseran ini diperkirakan akan semakin meningkat dalam dasawarsa mendatang karena berbagai macam faktor, salah satunya adalah semakin membaiknya perekonomian negara-negara sedang berkembang.

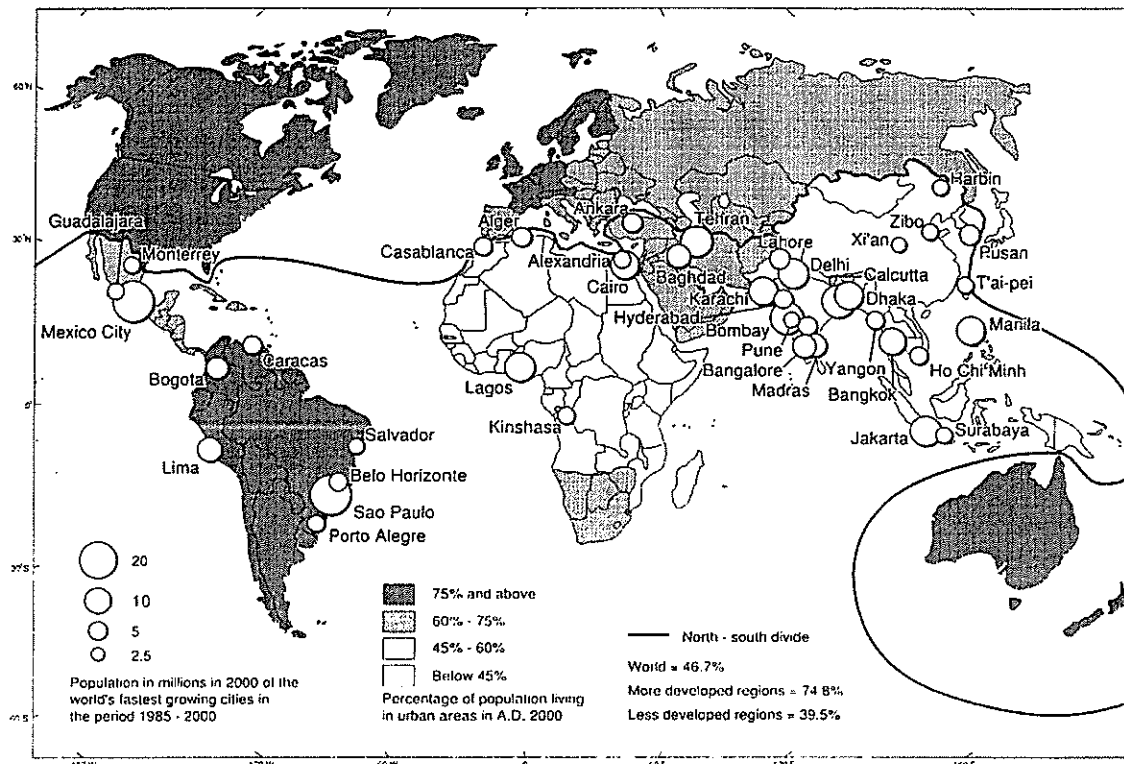
Menurut data yang dikemukakan oleh Potter dan Lloyd-Evans (1998), kurang lebih 34% dari perkembangan perkotaan di negara sedang berkembang disumbangkan oleh lima negara di Asia, yakni Cina, Pakistan, India, Bangladesh dan Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa, Asia menjadi kawasan yang perkotaannya tumbuh dengan pesat mengingat kelima negara tersebut menyumbang hampir 40% populasi penduduk global. Asia diperkirakan akan menjadi rangkaian kawasan perkotaan baru, apalagi dengan semakin terbukanya hubungan antarnegara akibat perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi.

Tabel 1. Pergeseran Geografis Komposisi Metropolitan Dunia

Jumlah Penduduk 1950 (juta)		Jumlah Penduduk 2000 (juta)	
New York	12,3	Mexico City	31,0
London	10,4	Sao Paulo	25,8
Rhine-Ruhr	6,9	Shanghai	23,7
Tokyo	6,7	Tokyo	23,7
Shanghai	5,8	New York	22,4
Paris	5,5	Beijing	20,9
Buenos Aires	5,3	Rio de Janeiro	19,0
Chicago	4,9	Bombay	16,8
Moskow	4,8	Calcutta	16,4
Calcutta	4,6	Jakarta	15,7
Los Angeles	4,0	Los Angeles	13,9
Osaka	3,8	Seoul	13,7
Milan	3,6	Cairo	12,9
Bombay	3,0	Madras	12,7
Mexico City	3,0	Buenos Aires	12,1

Sumber: Potter dan Lloyd-Evans (1998)

Gambar 3. Pola Pergeseran Perkembangan Perkotaan Global



Sumber: Potter dan Lloyd-Evans, 1998

Gambar 3 mempertegas bahwa perkembangan perkotaan negara-negara sedang berkembang yang berlangsung secara menerus akan mengarah kepada munculnya konstelasi baru keruangan global. Dalam kurun waktu 20-50 tahun mendatang, bisa jadi kota-kota dunia, yakni kota-kota yang secara ekonomi terkait erat dan menjadi pusat aktivitas dunia, akan bergeser ke Asia.

B. Perkembangan Perkotaan di Indonesia

Perkembangan perkotaan Indonesia dalam dua dasawarsa sejak tahun 1980 sampai dengan 2000 menunjukkan peningkatan yang cukup pesat. Jumlah penduduk kota pada tahun 2000 meningkat hampir dua kali lipat, menjadi 42% dari total populasi (Firman, 2004). Fenomena menarik dari perkembangan perkotaan di Indonesia setidaknya ada dua hal, yaitu:

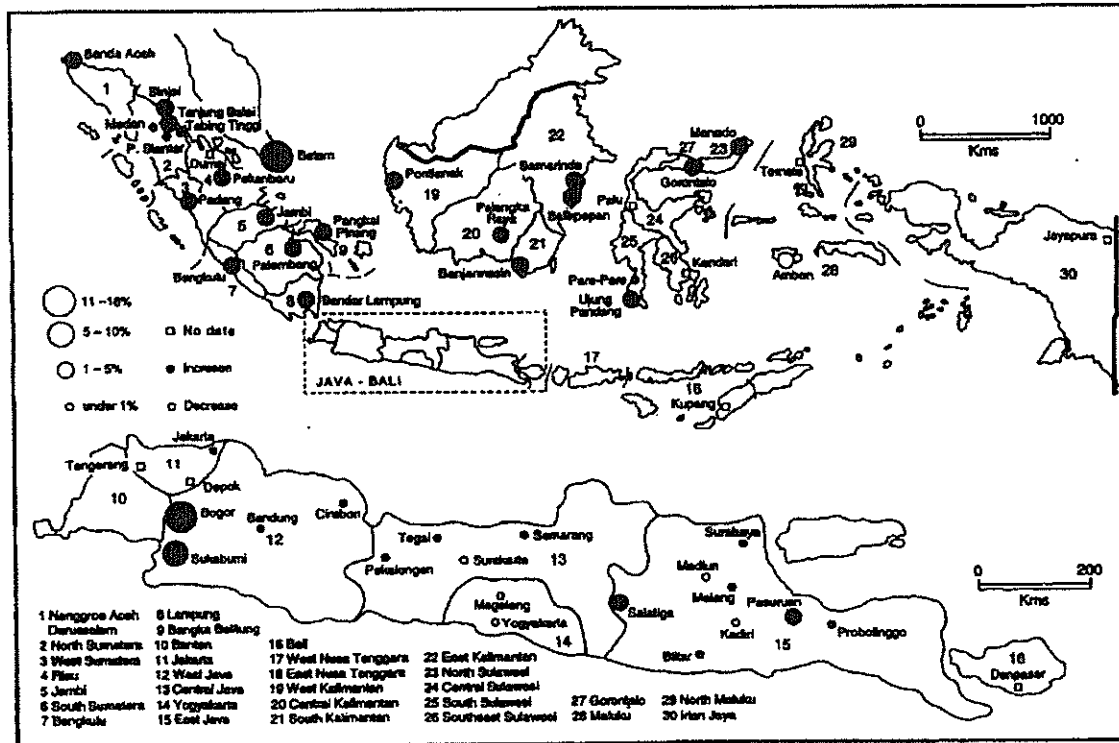
- Laju pertumbuhan penduduk perkotaan meningkat tajam meskipun dalam angka keseluruhan laju pertumbuhan penduduk menurun secara gradual. Pada kurun waktu 1980-1990, laju pertumbuhan populasi keseluruhan adalah 1,97% per tahun dan menurun menjadi 1,35% per tahun pada kurun waktu 1990-2000. sementara itu perkembangan perkotaan terjadi hampir 3 kali lipat perkembangan penduduk, yakni 5,35% per tahun pada 1980-1990 dan 4,40% per tahun pada 1990-2000. kondisi ini memperlihatkan bahwa Indonesia sedang mengalami proses urbanisasi yang cukup signifikan (lihat Tabel 2).
- Perkembangan perkotaan di wilayah luar Pulau Jawa cenderung berkembang lebih pesat dibandingkan dibandingkan dengan Pulau Jawa. Jika pada tahun 1980 hanya 17% perkotaan ada di luar Jawa, sedangkan pada tahun 2000 jumlahnya sudah meningkat menjadi 33% dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 5,95%/tahun pada 1980-1990 dan 4,43%/tahun pada tahun 1990-2000. kecenderungan ini mengarah kepada terjadinya keseimbangan perkembangan penduduk perkotaan Jawa-non-Jawa, dan ditandai dengan munculnya beberapa kawasan perkotaan baru di Luar Jawa (lihat Gambar 4).

Tabel 2. Perkembangan Perkotaan di Indonesia, 1980 – 2000

	Java	Outer Islands	Indonesia
1980			
Total population (000s)	91,269.5	55,665.4	146,934.9
Urban population (000s)	22,929.4	9,916.4	32,845.8
Proportion of urban population	0.251	0.177	0.224
Share of urban population (%)	69.8	30.2	100.0
1990			
Total population (000s)	107,581.3	71,049.9	178,631.2
Annual rate of population growth 1980–1990 (%)	1.65	2.47	1.97
Urban population (000s)	38,341.5	17,092.3	55,433.8
Proportion of urban population	0.357	0.238	0.310
Share of urban population (%)	69.2	30.8	100.0
Annual rate of urban population growth 1980–1990 (%)	5.28	5.95	5.37
2000			
Total population (000s)	120,429.3	83,026.7	203,456.0
Annual rate of population growth, 1990–2000 (%)	1.11	1.56	1.35
Urban population (000s)	58,874.4	26,369.8	85,244.2
Proportion of urban population	0.487	0.328	0.419
Share of urban population (%)	69.1	30.9	100.0
Annual rate of urban population growth, 1990–2000 (%)	4.38	4.43	4.40

Sumber: Firman (2004)

Gambar 4. Distribusi Kawasan Perkotaan di Indonesia



Sumber: Firman (2004)

Perkembangan perkotaan di Indonesia mengarah kepada apa yang disebut sebagai *extended metropolitan region – EMR*, yaitu wilayah yang berisi kota-kota besar dengan kawasan perkotaan di sekitarnya (Firman, 2004; McGee, 1992). EMR ini merupakan aglomerasi kawasan-kawasan perkotaan yang terintegrasi secara fungsional dengan kota utamanya. Fenomena ini di Indonesia bisa dilihat pada beberapa kawasan perkotaan seperti misalnya Jabodetabek, Bandung dan sekitarnya, Medan dan sekitarnya, Semarang dan sekitarnya, Surabaya, serta beberapa kawasan perkotaan baru di sekitar kota-kota yang lebih kecil seperti Surakarta, Yogyakarta, Malang, Palembang dan lain-lainnya.

C. Pentingnya Perencanaan

Perkembangan urbanisasi sebagaimana yang dijelaskan pada bagian sebelumnya memberikan gambaran bahwa terdapat serangkaian dampak yang terjadi apakah pada kawasan perkotaan maupun pada kawasan pedesaan. Pada perspektif perkotaan terdapat beberapa implikasi yang terjadi di antaranya adalah penyediaan perumahan dan infrastruktur, munculnya sektor informal, serta meningkatnya jumlah penduduk yang tergolong dalam kategori berada pada garis atau di bawah garis kemiskinan. Dalam perspektif pedesaan, terdapat beberapa implikasi di antaranya adalah keterbelakangan perkembangan, terjadinya penghisapan sumberdaya, serta terjadinya penurunan kualitas lingkungan akibat adanya penetrasi fungsi-fungsi perkotaan ke pedesaan.

Dalam perspektif yang lebih komprehensif, kondisi ini menimbulkan beberapa permasalahan yang lebih luas, dalam kaitan dengan perkembangan keterkaitan antara

desa dan kota (*urban-rural linkages*). Beberapa implikasi yang bisa muncul dalam kaitan ini di antaranya adalah ketimpangan perkembangan desa dan kota dan ketidakseimbangan hubungan desa-kota sehingga menciptakan polarisasi perkembangan pada satu kawasan tertentu, sementara kawasan lain tidak atau kurang berkembang.

Permasalahan yang muncul terkait dengan proses urbanisasi pada dasarnya merupakan masalah yang kompleks, bahkan ada yang mengatakan sebagai masalah yang bercirikan *meta-problems* (Faludi, 1971). Dalam masalah yang seperti ini banyak sekali elemen yang terlibat, kemungkinan konfliknya tinggi, sulit untuk membuat struktur masalah, serta mempunyai derajat ketidakpastian yang cukup besar. Contoh yang bisa diambil dalam konteks ini adalah apa yang (selalu) terjadi di Jakarta pada periode pasca-Lebaran setiap tahun, di mana pemerintah selalu mengambil langkah-langkah persuasif, bahkan dalam beberapa tingkatan represif, untuk “menghalangi” masuknya migran dari daerah-daerah. Masalah ini kelihatan sederhana, tetapi sebenarnya yang terjadi sebenarnya sangat kompleks, karena banyak aspek yang terlibat seperti misalnya: kegagalan kebijakan ekonomi makro, tidak berkembangnya kawasan pedesaan, gaya hidup kota yang dipromosikan dalam televisi merambah ke pedesaan, nilai-nilai kekerabatan yang cukup kuat untuk mengajak sanak saudara memperbaiki kualitas hidup dan sebagainya.

Bagaimana seharusnya permasalahan ini kemudian harus dilihat? Harus ada suatu atau beberapa mekanisme yang bisa melakukan intervensi terhadap kondisi yang terjadi di masyarakat. Mekanisme pasar yang terjadi akibat interaksi antara permintaan (*demand*) dan pasokan (*supply*) tidak bisa begitu saja dibiarkan. Permasalahan yang muncul akibat urbanisasi pada dasarnya adalah kegagalan mekanisme pasar ini dalam mengatur sebuah proses sehingga terjadi beberapa ketidakseimbangan. Intervensi inilah yang menjadi tugas perencanaan wilayah dan kota. Perencanaan muncul sebagai upaya penyeimbangan dan pengarah berbagai kepentingan supaya tidak terjadi permasalahan yang mengarah kepada adanya “kerugian” pada publik – masyarakat secara umum.

RANGKUMAN

Proses urbanisasi secara global telah menunjukkan gejala peningkatan yang luar biasa. Perkembangan perkotaan di negara-negara sedang berkembang menunjukkan perubahan yang cukup drastis, terutama semenjak Perang Dunia II. Kurang lebih 34% dari perkembangan perkotaan di negara sedang berkembang disumbangkan oleh lima negara di Asia, yakni Cina, Pakistan, India, Bangladesh dan Indonesia. Perkembangan perkotaan Indonesia dalam dua dasawarsa sejak tahun 1980 sampai dengan 2000 menunjukkan peningkatan yang cukup pesat. Jumlah penduduk kota pada tahun 2000 meningkat hampir dua kali lipat, menjadi 42% dari total populasi. Perkembangan perkotaan di Indonesia mengarah kepada apa yang disebut sebagai *extended metropolitan region* – *EMR*, yaitu wilayah yang berisi kota-kota besar dengan kawasan perkotaan di sekitarnya.

Terdapat serangkaian dampak yang terjadi apakah pada kawasan perkotaan maupun pada kawasan pedesaan. Permasalahan yang muncul terkait dengan proses urbanisasi pada dasarnya merupakan masalah yang kompleks, bahkan ada yang

mengatakan sebagai masalah yang bercirikan *meta-problems*. Harus ada suatu atau beberapa mekanisme yang bisa melakukan intervensi terhadap kondisi yang terjadi di masyarakat. Mekanisme pasar yang terjadi akibat interaksi antara permintaan (*demand*) dan pasokan (*supply*) tidak bisa begitu saja dibiarkan. Perencanaan muncul sebagai upaya penyeimbangan dan pengarahannya berbagai kepentingan supaya tidak terjadi permasalahan yang mengarah kepada adanya “kerugian” pada publik – masyarakat secara umum.

TES FORMATIF

5. Apa yang dimaksudkan dengan *extended metropolitan region* (EMR) dan apa yang menjadi faktor penyebabnya?
6. Mengapa perencanaan diperlukan untuk mengatur perkembangan urbanisasi?

LATIHAN

Dengan mengambil kasus Jakarta, coba Anda kumpulkan klipring berita di media yang menggambarkan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah DKI untuk mengatur perkembangan kota dan menangani masalah kependudukan. Diskusikan dengan kelompok Anda, apa keuntungan dan kerugian dari kebijakan tertentu serta apa yang seharusnya dilakukan untuk menangani permasalahan dimaksud?

Subunit 4: Peran Perencanaan dalam Perkembangan Wilayah dan Kota

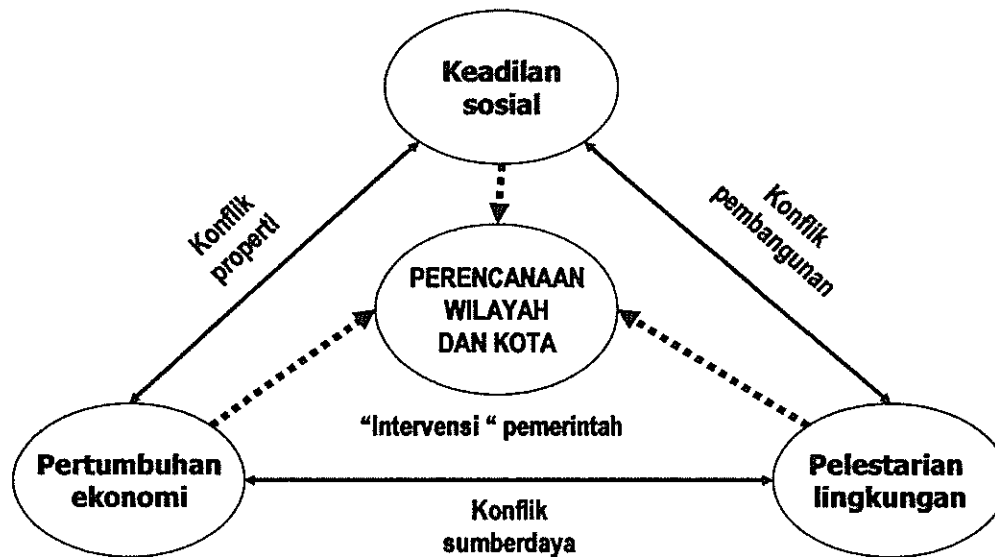
Bagian sebelumnya telah memberikan penjelasan bahwa perkembangan urbanisasi yang pesat memerlukan pengendalian dan pengarahannya, baik sebagai antisipasi dari terjadinya perkembangan yang berdampak negatif, maupun dalam penyelesaian problematika yang disebabkan oleh urbanisasi tersebut. Dalam kerangka itulah sebenarnya perencanaan wilayah dan kota diperlukan. Memang masih ada beberapa alasan mengapa perencanaan wilayah dan kota diperlukan, namun sejarah perkembangan perencanaan di negara-negara yang sudah maju menegaskan hal tersebut.

Perkembangan perencanaan di Inggris bermula ketika proses industrialisasi melalui Revolusi Industri menyebabkan terjadinya migrasi besar-besaran ke kota-kota di mana pabrik-pabrik baru didirikan. Kota-kota yang didatangi oleh para migran tidak siap menerima limpahan penduduk yang besar, sehingga mulai bermunculan masalah sanitasi lingkungan dan memburuknya kualitas lingkungan perkotaan secara keseluruhan. Setelah permasalahan demi permasalahan bermunculan, mulailah terpicik pentingnya perencanaan yang mengarahkan dan mengendalikan perkembangan perkotaan.

Perkembangan berikutnya memang tidak hanya terbatas kepada masalah sanitasi lingkungan semata, melainkan merambah kepada permasalahan yang lebih kompleks. Jika pada awal-awal munculnya perencanaan sebagai ‘solusi’ dari berbagai masalah yang umumnya terkait dengan lingkungan, dalam konteks perkembangan terkini permasalahan yang muncul menyangkut juga hal-hal yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial. Interaksi antara kepentingan-kepentingan ekonomi, sosial, dan kelestarian lingkungan menimbulkan konflik-konflik yang bisa jadi tidak berujung jika tidak suatu “intervensi” sebagai jalan tengahnya (Campbell, 1996). Sebagaimana

yang tertuang dalam Gambar 5, intervensi muncul seharusnya dilakukan oleh pihak yang memang mempunyai mandat sebagai penjaga kepentingan publik. Kepentingan atau domain publik di sini umumnya dikaitkan dengan pemerintah, karena memang keberadaan pemerintah adalah untuk mengedepankan kepentingan publik serta menjaga barang dan jasa yang bersifat publik (*public goods*) tetap pada fungsinya.

Gambar 5. Perencanaan sebagai Penyeimbang Antar-Kepentingan



Sumber: Diadopsi dari Campbell (1996)

Intervensi yang dilakukan oleh perencanaan, sebagai kepanjangan tangan dari campur tangan sektor publik, adalah menyeimbangkan tiga kepentingan pokok:

- Pertumbuhan ekonomi dan keinginan menciptakan keadilan sosial seringkali berbenturan dan menimbulkan konflik yang terkait dengan hak-hak dan kepemilikan (*properties*). Pertumbuhan ekonomi mendorong para pelaku ekonomi untuk bertindak seperti “homo economicus”, yakni perilaku meningkatkan akumulasi kapital sebagai upah dari jerih payah yang dilakukan. Dalam hal ini berlaku hukum Darwinisme, ketika mekanisme *survival of the fittest* (yang betahan adalah yang paling kuat) berjalan secara natural. Pola ini akan berbenturan dengan kepentingan kelompok lain yang menginginkan adanya kesetaraan dalam masyarakat, khususnya perjuangan agar kelompok bawah, akar rumput, atau kelompok miskin memperoleh akses yang lebih dalam perkembangan wilayah dan kota.
- Kepentingan meningkatkan pertumbuhan ekonomi juga akan berbenturan dengan kepentingan untuk menjaga agar daya dukung lingkungan tetap berada pada tingkatan yang seharusnya. Perbedaan ini muncul menjadi konflik sumberdaya karena kepentingan ekonomi ingin menggunakan aset lingkungan (sumberdaya alam) untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, sementara kepentingan lingkungan (ekologi) ingin menjaganya agar tetap lestari.
- Upaya pelestarian lingkungan dalam banyak hal akan berbenturan dengan kepentingan sosial. Keadilan sosial menginginkan adanya akses yang lebih baik

dari masyarakat terpinggirkan atau masyarakat lapis bawah pada sumberdaya alam sebagai jaminan untuk meningkatkan kualitas kehidupannya. Namun ini dalam banyak kasus bersinggungan dengan upaya-upaya kelestarian, sehingga terjadi konflik pembangunan (*development conflicts*), yaitu gesekan yang terjadi karena kelompok lapisan bawah tidak punya pilihan lain selain menggunakan sumberdaya alam sebagai modal untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.

Dari penjelasan tersebut di atas terlihat bahwa perencanaan mempunyai peran yang sangat mendasar sebagai penyeimbang antara ketiga kepentingan tersebut. Kegagalan perencanaan dalam memerankan perannya akan berakibat kepada semakin memburuknya ketiga kondisi itu, yang nanti pada gilirannya akan menjadi faktor kunci mengapa sebuah wilayah dan kota berkembang atau tidak. Banyak contoh cerita sukses wilayah dan kota berkembang pesat karena telah mempunyai fondasi perencanaan yang baik dan dilaksanakan dengan baik pula sebagai pengarah dan pengendali perkembangan wilayah dan kotanya.

RANGKUMAN

Perkembangan urbanisasi yang pesat memerlukan pengendalian dan pengarah, baik sebagai antisipasi dari terjadinya perkembangan yang berdampak negatif, maupun dalam penyelesaian problematika yang disebabkan oleh urbanisasi tersebut. Dalam kerangka itulah sebenarnya perencanaan wilayah dan kota diperlukan. Jika pada awal-awal munculnya perencanaan sebagai 'solusi' dari berbagai masalah yang umumnya terkait dengan lingkungan, dalam konteks perkembangan terkini permasalahan yang muncul menyangkut juga hal-hal yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial. Perencanaan mempunyai peran yang sangat mendasar sebagai penyeimbang antara ketiga kepentingan tersebut. Kegagalan perencanaan dalam memerankan perannya akan berakibat kepada semakin memburuknya ketiga kondisi itu, yang nanti pada gilirannya akan menjadi faktor kunci mengapa sebuah wilayah dan kota berkembang atau tidak.

TES FORMATIF

7. Jelaskan dengan singkat mengapa perencanaan wilayah dan kota (atau perencanaan) umumnya identik dengan "intervensi" pemerintah?
8. Jelaskan dan berikan contoh apa yang dimaksud dengan "konflik pembangunan"?

LATIHAN

Bersama dengan kelompok, coba Anda kompilasikan dari berbagai catatan media massa yang ada permasalahan aktual yang berakar dari adanya konflik antara kepentingan pertumbuhan dengan kepentingan keadilan sosial, serta kepentingan pertumbuhan ekonomi dengan kepentingan kelestarian lingkungan. Diskusikan dengan kelompok Anda:

1. Mengapa kepentingan ekonomi umumnya selalu "menang" dalam pergulatan ini?
2. Apa saja yang bisa dilakukan agar terjadi kondisi yang bersifat Pareto, yakni ketika satu pihak atau orang menjadi baik (*better off*) dari suatu tindakan sementara pihak lain juga tidak menjadi buruk (*worse off*)?

Kunci Jawaban Tes Formatif

1. Jelaskan pengertian Anda tentang urbanisasi dalam sudut sempit dan dalam sudut pandang yang lebih luas!

Urbanisasi dalam sudut pandang sempit adalah perpindahan penduduk atau migrasi dari kawasan pedesaan ke kawasan perkotaan, sedangkan urbanisasi dalam sudut pandang yang luas adalah proses "menjadi" kota, yaitu perubahan menyeluruh baik dari sisi fisik keruangan, ekonomi dan sosial.

2. Apa yang dimaksud dengan faktor pendorong dan faktor penarik dalam proses urbanisasi?

Yang dimaksud dengan faktor pendorong urbanisasi adalah segala aspek yang menjadi sebab terjadinya proses urbanisasi, umumnya ini dikaitkan dengan beberapa kondisi yang terjadi di kawasan pedesaan, seperti misalnya berkurangnya lahan pertanian, keengganan bekerja di sektor pertanian dan sebagainya. Sementara itu faktor penarik urbanisasi umumnya dikaitkan dengan hal-hal yang terjadi di perkotaan, sebagai magnet urbanisasi seperti misalnya industrialisasi, kesempatan kerja yang besar, tingkat upah yang lebih baik, serta kenyamanan kehidupan perkotaan.

3. Jelaskan mengapa perkembangan kota yang melompat (*urban sprawl*) banyak menimbulkan dampak negatif bagi perkembangan kota?

Ada beberapa faktor mengapa perkembangan kota yang melompat banyak menimbulkan dampak negatif, yaitu: (1) bentuk kawasan kota tidak kompak, sehingga memperpanjang jarak perjalanan, sehingga kemungkinan kemacetan semakin meluas, konsumsi bahan bakar minyak meningkat, serta ketidakefisienan dalam alokasi pembangunan infrastruktur; (2) perkembangan kota akan cenderung linier, sehingga bisa memunculkan ketidakseimbangan perkembangan antarkawasan dalam kota; dan (3) integrasi kawasan terbangun cenderung akan meluas sehingga perencanaan dan manajemen perkotaan menjadi semakin kompleks, sementara kapasitas pemerintah kota untuk menangani hal itu terbatas.

4. Konflik-konflik sosial apa saja yang mungkin bisa terjadi sebagai akibat perkembangan perkotaan yang pesat?

Konflik bisa terjadi dalam berbagai bentuk yang pada dasarnya berawal kepada respons yang tidak tepat terhadap meningkatnya heterogenitas kawasan perkotaan. Konflik ini bisa dalam tingkatan horisontal, seperti misalnya antargolongan, seperti misalnya tawuran, perang antarsuku; atau bisa juga dalam tingkatan vertikal, yakni konflik antara orang yang berpenghasilan dengan orang-orang yang miskin, atau antara masyarakat dengan pemerintah, seperti yang banyak terjadi di Jakarta akhir-akhir ini.

5. Apa yang dimaksudkan dengan *extended metropolitan region* (EMR) dan apa yang menjadi faktor penyebabnya?

Extended metropolitan region adalah wilayah perkotaan yang meluas yang muncul karena perkembangan kota-kota metropolitan terintegrasi dengan wilayah sekitarnya, yang terdiri dari baik kawasan perkotaan maupun pedesaan. Kota-kota besar di Indonesia seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan, Makassar, Semarang dan kota-kota yang lebih kecil mempunyai kecenderungan berkembang menuju EMR ini. Banyak faktor yang menjadi penyebab perkembangan ini, tetapi yang paling pokok adalah pola

perkembangan ekonomi yang memusat pada kawasan tertentu dan ini menciptakan skala dan aglomerasi kegiatan ekonomi dalam skala yang sangat besar.

6. Mengapa perencanaan diperlukan untuk mengatur perkembangan urbanisasi? Harus ada suatu atau beberapa mekanisme yang bisa melakukan intervensi terhadap kondisi yang terjadi di masyarakat. Mekanisme pasar yang terjadi akibat interaksi antara permintaan (demand) dan pasokan (supply) tidak bisa begitu saja dibiarkan. Perencanaan muncul sebagai upaya penyeimbangan dan pengarahan berbagai kepentingan supaya tidak terjadi permasalahan yang mengarah kepada adanya “kerugian” pada publik – masyarakat secara umum.

7. Jelaskan dengan singkat mengapa perencanaan wilayah dan kota (atau perencanaan) umumnya identik dengan “intervensi” pemerintah?
Intervensi muncul seharusnya dilakukan oleh pihak yang memang mempunyai mandat sebagai penjaga kepentingan publik. Kepentingan atau domain publik di sini umumnya dikaitkan dengan pemerintah, karena memang keberadaan pemerintah adalah untuk mengedepankan kepentingan publik serta menjaga barang dan jasa yang bersifat publik (public goods) tetap pada fungsinya.

8. Jelaskan dan berikan contoh apa yang dimaksud dengan “konflik pembangunan”?
Konflik pembangunan adalah gesekan yang terjadi karena kelompok lapisan bawah tidak punya pilihan lain selain menggunakan sumberdaya alam sebagai modal untuk meningkatkan kualitas hidup mereka. Upaya pelestarian lingkungan dalam banyak hal akan berbenturan dengan kepentingan sosial. Contoh dari konflik ini adalah terjadinya beberapa kasus kebakaran hutan di wilayah Kalimantan. Kebakaran terjadi karena masyarakat lapisan bawah tidak mempunyai alternatif melakukan perladangan berpindah karena lahannya sudah “habis” oleh pemegang pemegang konsesi pengelolaan hutan skala besar, sehingga mau tidak mau mereka melakukan pembakaran untuk mempercepat pengolahan tanah yang baru.

Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Coba Anda perbandingkan jawaban tes formatif dengan kunci jawaban yang tertera pada bagian sebelum ini. Secara kualitatif coba Anda evaluasi keakuratan jawaban Anda. Jika sebagian besar jawaban Anda (80%) mendekati kunci jawaban, Anda bisa melanjutkan ke kegiatan pembelajaran pada unit berikutnya. Tetapi jika nilai Anda belum memenuhi standar tersebut, coba Anda ulangi mempelajari bahan-bahan di Unit ini, khususnya pada bagian di mana Anda belum menguasainya dengan baik.

Glosarium

Urbanisasi: proses terbentuknya perkotaan dalam pengertian yang luas, mencakup aspek keruangan, ekonomi, sosial, dan bahkan budaya.

SMSA: Standard Metropolitan Statistical Area, standar yang dipergunakan untuk menentukan atau klasifikasi suatu daerah atau kawasan merupakan kawasan perkotaan atau non-perkotaan. Standar ini digunakan di Amerika Serikat dan banyak diadopsi di negara-negara lain.

Megacity: kawasan perkotaan yang dihuni oleh penduduk lebih dari 10 juta jiwa serta secara keruangan mencakup gabungan dari kota induk dengan kota atau kawasan perkotaan di sekitarnya.

Urban sprawl: perkembangan perkotaan yang berjalan mengikuti jaringan jalan arteri tetapi melompat-lompat seperti lompatan katak (*leap frogging*).

Intervensi pemerintah: upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah sebagai jalan untuk mengatasi atau mengelola mekanisme pasar supaya tidak menimbulkan efek negatif yang berlebihan

Daftar Pustaka

- Campbell, S. (1996) Green cities, growing cities, and just cities: urban planning and contradictions of sustainable development, *Journal of the American Planning Association*, 62 (3), hal. 296 – 312.
- Firman, T. (2004) Demographic and spatial patterns of Indonesia's recent urbanization, *Population Space and Place*, 10, hal. 421 – 434.
- McGee, T.G (1972) *The Urbanization Process In The Third World*. London: Bell & Hyman.
- McGee, T.G. (1991) The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis, in N.Ginsburg, B. Koppel, and T.G. McGee (eds.) *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Honolulu: University of Hawaii Press, 3-26.
- Potter, R. dan S. Lloyd-Evans (1998) *Urbanization in Developing Countries*. New York: Macmillan Publishing.

UNIT 2: KONSEP DAN PENGERTIAN DASAR

Pendahuluan

Unit ini menjelaskan tentang beberapa pengertian dasar yang berkaitan dengan perencanaan wilayah dan kota. Pembahasan dalam bagian ini akan diawali dengan batasan-batasan yang melekat pada kata “wilayah” dan “kota”. Setelah dibahas definisi wilayah dan kota, pembahasan berikutnya berkaitan dengan komponen pembentuk wilayah dan kota. Dua bagian awal ini kemudian akan menjadi salah satu dasar dalam pembahasan pengertian perencanaan wilayah dan kota. Bahasan pada unit ini akan ditutup dengan penjelasan tentang bagaimana perencanaan wilayah dan kota dipraktikkan di Indonesia.

Setelah mempelajari unit yang pertama ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan tentang pengertian wilayah dan kota, dimensi-dimensi dalam perencanaan wilayah dan kota serta bagaimana praktek perencanaan wilayah dan kota dilakukan di Indonesia. Pembelajaran dalam unit ini akan banyak menggunakan contoh-contoh praktis yang ada di lingkungan sekitar, sehingga mahasiswa diharapkan mampu mengemukakan beberapa kasus yang terkait dengan permasalahan wilayah dan kota ini. Penilaian untuk mengevaluasi hasil pembelajaran unit ini dapat dilakukan tidak saja dengan uji konsep atau teori yang bersifat kognitif, tetapi juga pada aspek afektif melalui uji respons terhadap masalah aktual yang terkait dengan permasalahan wilayah dan kota serta bagaimana respon menghadapi masalah tersebut.

Unit ini menjadi pintu pembuka untuk memahami aspek yang lebih terinci mengenai perencanaan wilayah dan kota. Dengan demikian, esensi dari unit ini seharusnya dapat dipahami dengan baik sehingga pembahasan detail pada unit-unit berikutnya akan berlangsung dengan lebih mudah. Pembelajaran ini tidak saja berguna bagi peningkatan wawasan mengenai masalah-masalah aktual yang terjadi, melainkan juga bermanfaat bagi proses perumusan kebijakan pembangunan wilayah dan kota.

Unit ini terbagi ke dalam empat pembahasan pokok. Pada subunit pertama dipaparkan tentang pengertian dasar wilayah dan kota. Subunit ini diikuti dengan bagian berikutnya yang membahas komponen apa saja yang terkait dalam proses perkembangan wilayah dan kota. Bagian berikutnya akan mendiskusikan mengenai pengertian, ruang lingkup perencanaan serta bagaimana fungsi perencanaan wilayah dan kota sebagai pengarah pembangunan bisa berjalan dengan efektif. Subunit terakhir akan membahas bagaimana praktek perencanaan wilayah dan kota dilakukan di Indonesia.

Unit ini hanya memberikan penjelasan secara singkat tentang pokok-pokok bahasan yang berkaitan dengan pengertian dan konsep perencanaan. Karena itu, untuk bisa memahami penjelasan dalam unit ini, mahasiswa diharapkan membaca bahan-bahan bacaan yang tertera dalam daftar pustaka. Dalam proses pembelajaran unit ini, beberapa contoh akan disampaikan sebagai ilustrasi, baik contoh yang diambil oleh mahasiswa maupun contoh lain yang tersedia dari studi kasus-kasus yang terdokumentasikan di perpustakaan atau oleh pengajar.

Subunit 1: Pengertian dan Batasan Kota dan Wilayah

Pengertian kota dan wilayah bisa bermacam-macam, tergantung kepada dasar pendekatan dan metodologi yang digunakan. Namun demikian, dari beberapa sudut pandang tersebut terdapat persamaan yang merupakan pengertian dasar yang tidak bisa tidak melekat pada istilah 'kota' dan 'wilayah' tersebut. Salah satu hal mendasar yang melekat pada wilayah dan kota adalah bahwa keduanya adalah **unit ruang**, sementara ruang sendiri adalah bagian di permukaan bumi yang mempunyai dimensi dan isi tertentu.

A. Pengertian dan Karakteristik Kota

Anthony Catanese (1988: 4) memberikan penjelasan bahwa definisi kota pada awalnya lebih mengarah kepada "suatu area dengan fungsi sebagai benteng, sekaligus pusat pertanian dari lahan di sekitarnya; memiliki beberapa tempat pembuatan barang-barang manufaktur dan kesenian yang merupakan ciri khas zaman perunggu; dan kebanyakan memiliki penduduk yang cukup banyak, sekitar 3000 hingga 5000 orang. Perkembangan berikutnya memberikan batasan yang lebih luas di mana kemudian definisi ini diadaptasi dengan menterjemahkan kota sebagai suatu pusat aktivitas dari area yang lebih luas di sekitarnya.

Pengertian lain yang dikemukakan oleh Bintarto (1983: 36) menjelaskan bahwa kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial-ekonomi yang heterogen dan coraknya materialistis. Menurutnya kota dapat juga diartikan sebagai benteng budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya.

Menurut Kamus Tata Ruang (1997: 52), kota adalah permukiman, berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat non agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualis.

Pengertian perkotaan dalam ranah kebijakan adalah sebagaimana tertuang dalam UU 24/1992 tentang Penataan Ruang. Dalam peraturan ini kawasan perkotaan diartikan sebagai kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Dalam penerapannya, definisi tersebut mengalami pergeseran sesuai dengan penggolongan kota baik menurut fungsi, hirarki maupun statusnya.

Beberapa penjelasan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa perkotaan atau kota adalah suatu ruang yang dicirikan oleh beberapa faktor yang menjadi karakteristik khasnya. Beberapa karakteristik kota tersebut adalah:

- Merupakan kawasan permukiman penduduk (*human settlement*) dengan skala yang besar
- Intensitas penggunaan lahan dalam kawasan perkotaan tersebut cukup tinggi, baik dalam bentuk bangunan maupun jaringan infrastruktur.

- Kegiatan penduduk perkotaan adalah sektor ekonomi yang berbasis pada industri, perdagangan, jasa atau kegiatan lain yang bukan sektor primer atau sektor pertanian.
- Merupakan konsentrasi dari berbagai fungsi-fungsi perkotaan, khususnya yang berhubungan dengan industri dan jasa seperti lembaga keuangan, jasa pelayanan individual, jasa konsultasi, dan sebagainya.

B. Pengertian dan Karakteristik Wilayah

Menjelaskan apa yang dimaksud dengan wilayah tidak semudah sebagaimana menjelaskan pengertian kota. Seperti yang dijelaskan oleh John Glasson bahwa wilayah adalah *"the regional level can be viewed as an intermediate level between national and local"* (Glasson, 1992). Pendapat ini memberikan makna bagi wilayah sebagai suatu *subnational areas*, yaitu suatu ruang yang terletak di antara wilayah nasional dan wilayah perkotaan. Penjelasan ini bisa menimbulkan beberapa pertanyaan, apalagi dalam konteks ke-indonesia-an, seperti misalnya apakah kecamatan termasuk dalam kategori wilayah.

Glasson (1992) menjelaskan mengenai dua perbedaan pandangan secara substantif dalam memaknai wilayah. Perbedaan pandangan ini berangkat dari pandangan subyek dan obyek. Pandangan pertama, yang **subyektif**, menempatkan wilayah sebagai suatu alat/cara untuk membatasi, menyederhanakan ide, suatu model yang dapat digunakan untuk mempelajari dunia. Sedangkan pandangan kedua yang lebih **obyektif**, meletakkan "wilayah" sebagai suatu obyek, atau batasan itu sendiri entitas nyata, yang dapat diidentifikasi, dan lebih dalam pandangan yang lebih sederhana, dapat dipetakan.

Terdapat tiga klasifikasi wilayah jika menggunakan pandangan obyektif dalam menentukan wilayah, yaitu: (1) wilayah formal; (2) wilayah fungsional; dan (3) wilayah perencanaan. Pandangan ini bisa dipergunakan untuk mengurangi kerancuan dalam mendefinisikan apa yang dimaksud wilayah.

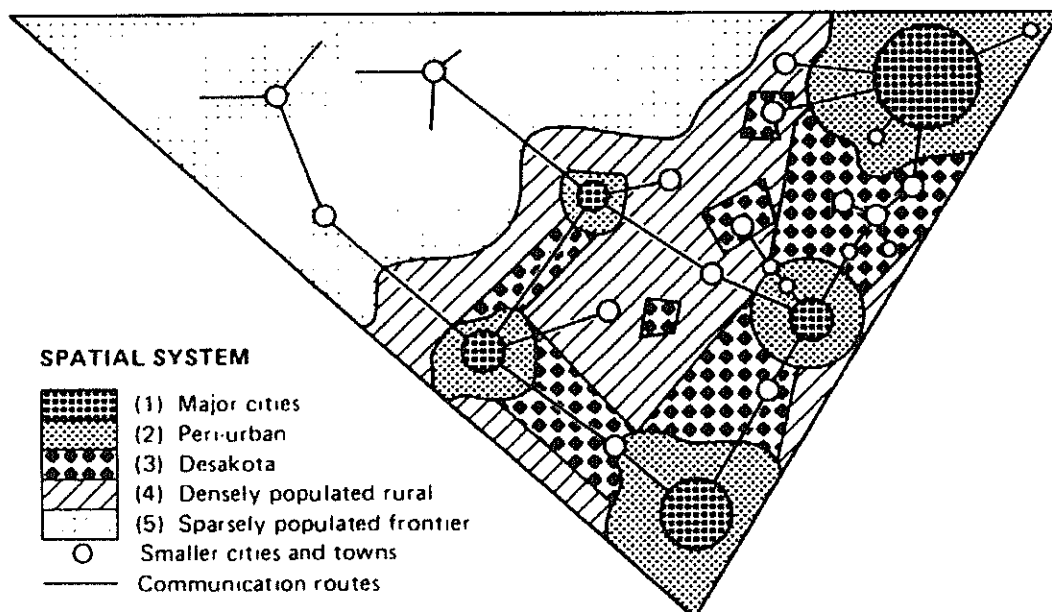
Wilayah **formal** atau wilayah **homogen** diklasifikasikan dengan mendasarkan pada kesamaan/keseragaman kriteria tertentu dalam suatu area. Pada tahap-tahap terdahulu, karakteristik lebih didasarkan pada aspek fisik seperti vegetasi, iklim, topografi yang seragam. Namun pada perkembangannya mulai menggunakan kriteria keseragaman ekonomi, sosial atau politik. Beberapa contoh wilayah formal adalah daerah aliran sungai (DAS), kawasan timur Indonesia, daerah rawan bencana.

Wilayah **fungsional** diterjemahkan sebagai suatu area yang menggambarkan keterkaitan fungsi tertentu, saling keterikatan dan keterhubungan antar bagian, ketika digunakan untuk mengkaji kriteria tertentu. Ini kemudian memunculkan konsep nodalitas, yakni suatu wilayah dengan satu pusat, yang terbentuk oleh unit-unit yang heterogen, seperti kota dan desa, yang saling berhubungan. Keterhubungan ini dimanifestasikan dalam bentuk pola pergerakan orang bekerja dari pedesaan ke perkotaan, atau pola aliran barang dari pusat industri di pusat kota menuju daerah-daerah pedesaan. Contoh wilayah fungsional adalah Jakarta dan daerah sekitarnya (Jabodetabek), wilayah-wilayah pembangunan dalam tradisi perencanaan tata ruang di Indonesia, dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET).

Wilayah perencanaan merupakan tipe klasifikasi ketiga yang biasanya mengakomodasi kedua tipe klasifikasi wilayah terdahulu, ataupun mengkombinasikan antara keduanya, formal dan fungsional. Boudeville dalam Glasson (1992) menterjemahkan wilayah perencanaan sebagai pembagian area yang menggambarkan beberapa koherensi atau kesatuan dari beberapa keputusan-keputusan ekonomi. Keeble dalam Glasson (1992), melihat wilayah perencanaan sebagai suatu area yang cukup besar untuk memungkinkan melakukan perubahan-perubahan yang akan menimbulkan dampak bagi ruang di dalam wilayah tersebut. Dengan kata lain, klasifikasi wilayah yang ketiga ini lebih mengutamakan kepentingan administrasi atau perencanaan dalam menentukan batasan wilayah. Contoh dari metode klasifikasi ini adalah pembagian administrasi kabupaten, kecamatan, propinsi di Indonesia atau pembagian karesidenan pada jaman penjajahan Belanda.

Apapun metode klasifikasi wilayah yang dipergunakan, karakteristik wilayah secara keseluruhan selalu dicirikan keberadaan dua komponen yaitu kawasan perkotaan dan kawasan non-perkotaan. Kawasan non-perkotaan ini bisa dalam bentuk kawasan pedesaan serta kawasan lain yang berisikan kegiatan intensif untuk pemanfaatan sumberdaya alam, seperti misalnya pertambangan, hutan, perkebunan, dan pertanian lahan basah maupun kering. Dalam konteks Indonesia, wilayah umumnya mempunyai karakteristik seperti tercantum dalam Gambar 6 berikut ini. Struktur ruang wilayah di Indonesia menurut McGee (1992) tidak hanya bersifat dikotomis, yakni adanya kota dan desa, melainkan juga dicirikan oleh keberadaan beberapa 'kawasan campuran' yang menggambarkan adanya batas-batas yang kabur (*blurring boundaries*) antara desa dan kota. Kawasan ini tersebar merata di sepanjang koridor jalan arteri yang menghubungkan kota satu dengan lainnya, dan oleh McGee (1992) disebut sebagai kawasan desakota.

Gambar 6. Tipikal Struktur Ruang Wilayah di Indonesia



Sumber: McGee dan Ginsburg (1992)

RANGKUMAN

Pengertian kota dan wilayah bisa bermacam-macam, tergantung kepada dasar pendekatan dan metodologi yang digunakan. Perkotaan atau kota adalah suatu ruang yang dicirikan oleh beberapa faktor yang menjadi karakteristik khasnya. Menjelaskan apa yang dimaksud dengan wilayah tidak semudah sebagaimana menjelaskan pengertian kota. Terdapat dua perbedaan pandangan secara substantif dalam memaknai wilayah. Perbedaan pandangan ini berangkat dari pandangan subyek dan obyek. Terdapat tiga klasifikasi wilayah jika menggunakan pandangan obyektif dalam menentukan wilayah, yaitu: (1) wilayah formal; (2) wilayah fungsional; dan (3) wilayah perencanaan. Apapun metode klasifikasi wilayah yang dipergunakan, karakteristik wilayah secara keseluruhan selalu dicirikan keberadaan dua komponen yaitu kawasan perkotaan dan kawasan non-perkotaan.

TES FORMATIF

1. Jelaskan apa yang menjadi karakteristik pokok kawasan perkotaan?
2. Mengapa tidak mudah menjelaskan pengertian wilayah?

LATIHAN

Dengan mengambil pengalaman Anda sendiri yang sering melakukan perjalanan dari tempat tinggal Anda ke kota lain, coba Anda deskripsikan apa yang menjadi perbedaan antara kota Anda dengan kota lainnya itu. Apa yang bisa Anda amati dari pola pemanfaatan ruang di antara dua kota? Jika ini Anda diskusikan dengan teman-teman Anda, Anda bisa mengamati dengan baik apa yang dimaksud dengan kota, desa, wilayah, serta fenomena kotadesa.

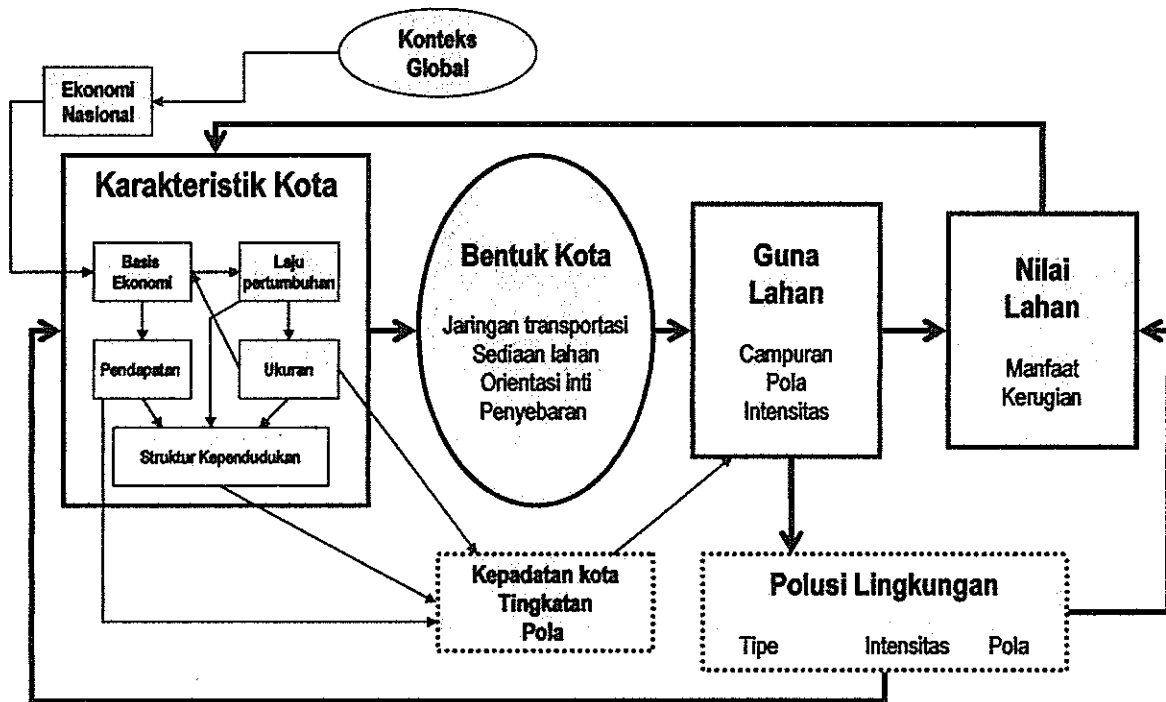
Subunit 2: Komponen Perkembangan Kota dan Wilayah

Bagaimana wilayah dan kota berkembang? Sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, pada dasarnya kota dan wilayah adalah ruang. Tetapi sebagai ruang, wilayah dan kota bukan ruang kosong, tetapi mempunyai isi. Ruang bisa saja tetap dalam ukuran, bisa bertambah atau berkurang semuanya tergantung pada isi yang ada di dalamnya. Dengan kata lain, perkembangan kota dan wilayah akan sangat tergantung kepada perkembangan isi yang ada di dalam ruang tersebut. Isi ini pada dasarnya adalah manusia dengan segala aktivitasnya. Bagaimana manusia dengan segala macam aktivitasnya tersebut berpengaruh terhadap perkembangan wilayah dan kota dibahas dalam bagian berikut ini.

A. Komponen Perkembangan Kota

Kota adalah sebuah sistem yang di dalamnya terdapat beberapa elemen yang saling terkait antara satu dengan lain. Elemen fisik keruangan berinteraksi dengan elemen aktivitas manusia menciptakan hasil-hasil buatan manusia atau lingkungan buatan (*built environment*). Sebagaimana tercantum dalam Gambar 7, karakteristik sebuah kota akan bergantung pada basis ekonomi kota tersebut, aspek demografis yang terdiri dari berbagai macam elemen lain, serta bagaimana ukuran kota tersebut (Bourne, 1975). Namun karakteristik kota tersebut tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi juga oleh kondisi eksternal, baik yang datang dari tingkat nasional maupun global.

Gambar 7. Kota sebagai Sebuah Sistem

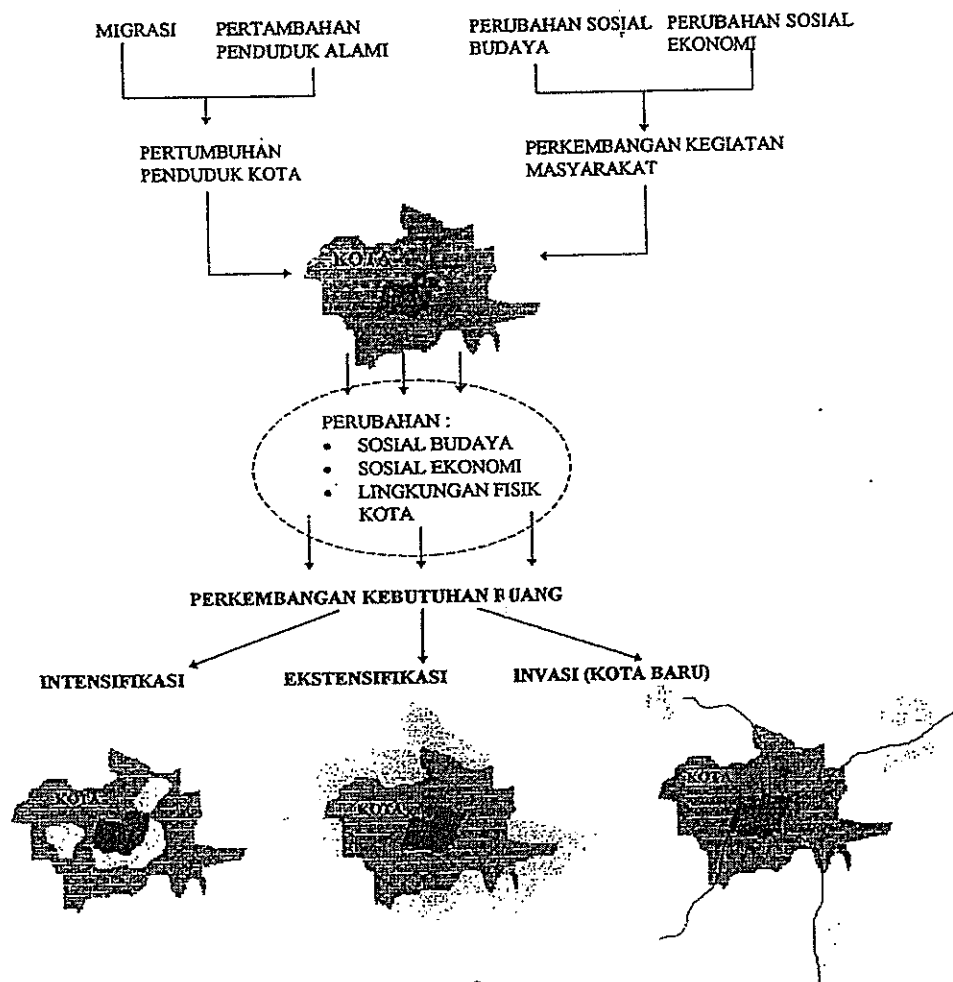


Sumber: diadaptasi dari Bournie (1975)

Karakteristik kota tersebut akan mempengaruhi bentuk kota. Bentuk kota dalam hal ini merupakan gabungan dari beberapa aspek di antaranya jaringan transportasi, sediaan lahan, bagaimana orientasi terhadap pusat atau inti kota (memusat atau menyebar), serta bagaimana penyebaran kegiatan berjalan. Pada proses berikutnya bentuk kota ini akan mempengaruhi pola dan intensitas penggunaan lahan di kawasan perkotaan. Karakteristik penggunaan lahan pada akhirnya membawa dampak pada peningkatan atau penurunan nilai lahan (*land value*). Bila diamati dari lingkungan sekitar, proses ini bisa digunakan untuk menjelaskan mengapa perkembangan Kota Jakarta lebih cepat dibandingkan kota-kota besar lain di Indonesia; atau bisa juga mengapa kota-kota kecil di luar Jawa tidak berkembang sebagaimana yang diharapkan.

Perkembangan kota sebagaimana dijelaskan sebelumnya pada ujung-ujungnya akan mengarah kepada tiga kemungkinan, yaitu: (1) intensifikasi perkotaan; (2) ekstensifikasi perkotaan; serta (3) "invasi", yaitu munculnya kawasan perkotaan baru untuk mengakomodasi perkembangan kota yang tidak tertampung dalam ruang yang ada pada kota induknya (Gambar 8). Intensifikasi perkotaan terjadi jika ruang kota tidak memungkinkan lagi menampung perkembangan kota sehingga lingkungan buatan mau tidak mau harus diintensifkan untuk menampung perkembangan tersebut. Umumnya kondisi ini terjadi bila ruang kota mempunyai limitasi alamiah yang tidak bisa dihindarkan seperti misalnya kelerengan yang curam, morfologi yang bervariasi, serta rawan bencana. Sementara itu, ekstensifikasi perkembangan kota terjadi bila tersedia ruang yang cukup luas di wilayah sekitar sehingga perambatan perkembangan masih bisa diakomodasi dalam ruang yang tersedia.

Gambar 8. Model Proses Perkembangan Kota



Sumber: Anonimus

Perkembangan yang mengarah kepada munculnya kota-kota baru biasanya dipicu tidak saja oleh ketidakcukupan ruang, tetapi juga oleh perkembangan ekonomi-sosial masyarakat kota. Sebagaimana yang terjadi di Jakarta dan sekitarnya, atau kota-kota lain yang lebih kecil, munculnya kota-kota baru seperti Bumi Serpong Damai, Cikarang, Karawaci, Sentul, dan sebagainya dipicu oleh kebutuhan penduduk akan hunian yang lebih nyaman serta lingkungan yang lebih “bersih” dibandingkan dengan kawasan lain di Jakarta. Preferensi baru ini muncul karena perkembangan ekonomi masyarakat pada level tertentu memungkinkan mereka untuk membayar lingkungan baru yang lebih baik tersebut.

Dengan demikian, perkembangan kota pada dasarnya fungsi dari berbagai macam kondisi yang saling terkait dan sistemik. Tetapi komponen yang satu tidak sama persis peran dan fungsinya dengan komponen lainnya. Ketidaksamaan fungsi dan peran setiap komponen inilah yang menjadikan perkembangan kota yang satu berbeda dengan perkembangan kota lain. Ketidaksamaan peran dan fungsi komponen ini juga membawa implikasi perlunya perlakuan yang berbeda dalam pengelolaan kota. Keberhasilan pengelolaan kota tertentu tidak selamanya bisa diaplikasikan kepada kota lainnya.

B. Komponen Perkembangan Wilayah

Ada dua pendekatan utama untuk menjelaskan bagaimana wilayah berkembang. Pendekatan pertama mengatakan bahwa wilayah berkembang karena ada keseimbangan antarfaktor yang memicu perkembangan wilayah (*balanced growth*). Pendekatan lain mengatakan bahwa perkembangan wilayah merupakan hasil dari adanya ketidakseimbangan antarfaktor (*unbalanced growth*). Pertimbangan kedua ini mengatakan bahwa harus ada ketidakseimbangan terlebih dahulu agar wilayah bisa berkembang, karena keseimbangan tidak mungkin terjadi pada saat yang bersamaan di sembarang tempat. Sebagai ilustrasi, wilayah Jawa Tengah, misalnya, tidak berkembang karena setiap ruang di dalamnya berkembang, tetapi ada satu komponen yang berkembang terlebih dahulu, di mana perkembangan komponen atau ruang ini kemudian membawa dampak meluas pada perkembangan wilayah secara keseluruhan.

Penjelasan teoritis di atas lebih jelas jika menggunakan pemahaman yang dikembangkan oleh William Alonso (1980). Menurut Alonso, wilayah berkembang (atau tidak berkembang) akan dipengaruhi oleh lima elemen pokok, yaitu:

- tahapan perkembangan
- ketimpangan sosial (*social inequality*)
- ketimpangan wilayah (*regional inequality*)
- konsentrasi geografis (*geographic concentration*)
- transisi demografis (*demographic transition*)

Dalam tahapan perkembangan, yang dimaksudkan dalam hal ini adalah perkembangan ekonomi dan keruangan. Tahapan perkembangan ekonomi menentukan perkembangan wilayah jika wilayah mencapai apa yang disebut sebagai tahapan industrialisasi (Rostow sebagaimana dikutip dalam Gore, 1984). Menurut Rostow, perkembangan wilayah terjadi melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

1. **Tradisional**, pada tahapan ini karakteristik wilayah ditandai dengan keterbatasan keberadaan teknologi serta keberadaan strata sosial dalam masyarakat masih sangat kuat.
2. **Prakondisi tinggal landas**, dalam tahapan kedua ini wilayah maju melakukan investasi ke dalam wilayah tertinggal sehingga mulai terjadi keseimbangan antarwilayah.
3. **Tinggal landas**, tahapan ini ditandai dengan adanya investasi baru dan proyek skala besar, menciptakan efek penggandaan (*multiplier*) yang besar.
4. **Kematangan**, pada tahap perkembangan ini, proses industrialisasi berjalan dengan stabil; akumulasi kapital sudah berjalan sehingga roda ekonomi berjalan sebagaimana yang diharapkan.
5. **Konsumsi massa**, tahapan paripurna ini dicirikan dengan kondisi di mana wilayah sudah mampu melakukan ekspor barang dan jasa yang sebelumnya diimpornya.

Beberapa contoh yang disampaikan oleh Rostow (Gore, 1984) memberikan penjelasan bahwa proses yang terjadi berlangsung dalam jangka waktu yang cukup lama (lihat Tabel 3). Perkembangan wilayah yang berbeda tersebut juga memerlukan pola kebijakan wilayah yang berbeda. Pada wilayah-wilayah yang sudah maju, intervensi terhadap wilayah bisa jadi tidak diperlukan, sebagaimana halnya dengan tahapan-tahapan awal.

Tabel 3. Kriteria dan Contoh Tahapan Pertumbuhan

<i>Type of economy</i>	<i>Pre-industrial†</i>	<i>Transitional</i>	<i>Industrial</i>	<i>Post-industrial</i>
<i>Industry as share of GNP, 1950–5*</i>	0–10%	10–25%	25–50%	declining
<i>Importance of regional policy for national economic growth</i>	inappropriate	critical	vestigial	shift to a new focus
<i>Policy emphasis</i>	creating pre-conditions for economic development	creating a spatial organization capable of sustaining transition to industrialism	depressed area problems; area redevelopment; spatial adjustments to common market organization	urban renewal; spatial order and circulation within metropolitan regions; open space and amenities of landscape
<i>Examples of countries in each category</i>	Tanganyika Paraguay Bolivia Afghanistan Cambodia Burma	Venezuela Brazil Colombia Turkey India Pakistan Iraq Mexico	France Italy W. Germany Japan Israel UK Canada Australia	USA‡

Sumber: Gore (1984)

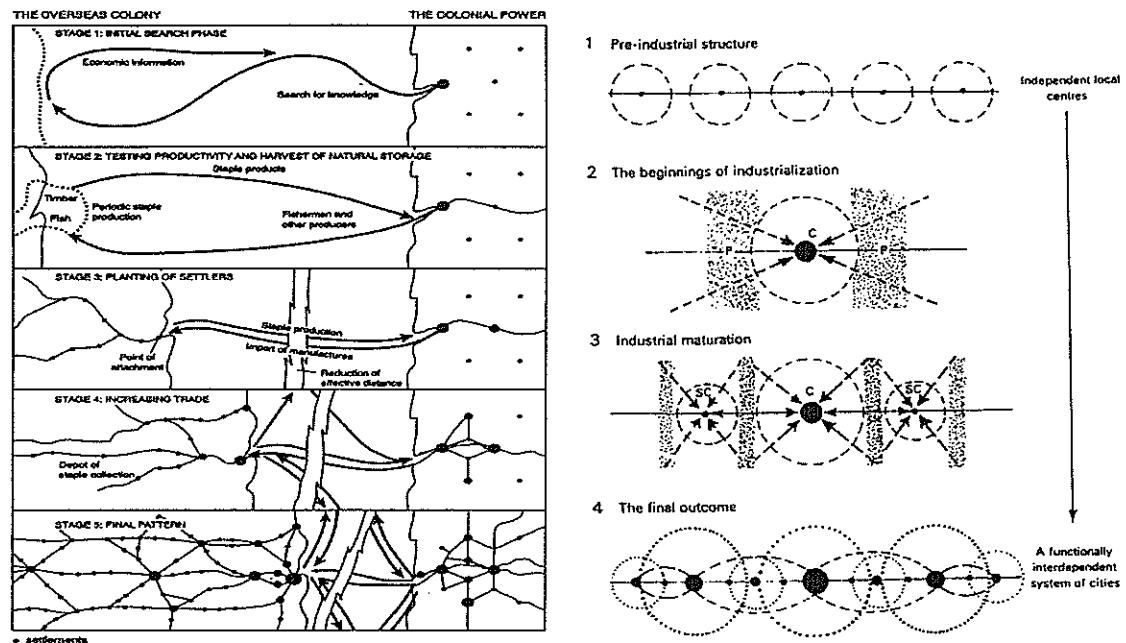
Tahapan perkembangan jika dikombinasikan keempat faktor lain sebagaimana dijelaskan oleh Alonso pada bahasan sebelumnya membawa dampak perubahan pada struktur tata ruang wilayah sebagai perwujudan fisik dari perkembangan aspek sosial, ekonomi, dan lainnya. Friedmann (1966) memberikan penjelasan terhadap perubahan ini dengan mengatakan bahwa ada kecenderungan polarisasi ruang wilayah pada tahap awal perkembangan, dan semakin menurun sejalan dengan perkembangan kematangan struktur ekonomi wilayah.

Lebih jauh Friedmann menjelaskan bahwa wilayah pada awalnya tidak terintegrasi, saling terpisah perkembangannya (Gambar 9). Jika sudah berkembang wilayah-wilayah ini terintegrasi meskipun kemudian akan muncul beberapa tipe wilayah, yaitu:

- Wilayah inti (*core regions*) yang dicirikan dengan adanya “urban fields”.
- Wilayah transisi maju (*upward transitional regions*)
- Wilayah transisi mundur (*downward transitional regions*)
- Wilayah pengembangan baru (*resources frontier*)
- Wilayah khusus (*special regions*)

Perkembangan ini tidak bisa dihindari karena interaksi antara keempat elemen dalam perkembangan wilayah berbeda antara satu tempat dengan lainnya.

Gambar 9. Tahapan Perkembangan Ruang Wilayah



Sumber: Gore (1984)

RANGKUMAN

Pada dasarnya kota dan wilayah adalah ruang. Tetapi sebagai ruang, wilayah dan kota bukan ruang kosong, tetapi mempunyai isi. Ruang bisa saja tetap dalam ukuran, bisa bertambah atau berkurang semuanya tergantung pada isi yang ada di dalamnya. Kota adalah sebuah sistem yang di dalamnya terdapat beberapa elemen yang saling terkait antara satu dengan lain. Elemen fisik keruangan berinteraksi dengan elemen aktivitas manusia menciptakan hasil-hasil buatan manusia atau lingkungan buatan (*built environment*). Perkembangan kota sebagaimana dijelaskan sebelumnya pada ujung-ujungnya akan mengarah kepada tiga kemungkinan, yaitu: (1) intensifikasi perkotaan; (2) ekstensifikasi perkotaan; serta (3) "invasi", yaitu munculnya kawasan perkotaan baru untuk mengakomodasi perkembangan kota yang tidak tertampung dalam ruang yang ada pada kota induknya. Ada dua pendekatan utama untuk menjelaskan bagaimana wilayah berkembang. Pendekatan pertama mengatakan bahwa wilayah berkembang karena ada keseimbangan antarfaktor yang memicu perkembangan wilayah (*balanced growth*). Pendekatan lain mengatakan bahwa perkembangan wilayah merupakan hasil dari adanya ketidakseimbangan antarfaktor (*unbalanced growth*). wilayah berkembang (atau tidak berkembang) akan dipengaruhi oleh lima elemen pokok, yaitu: tahapan perkembangan, ketimpangan sosial (*social inequality*), ketimpangan wilayah (*regional inequality*), konsentrasi geografis (*geographic concentration*), dan transisi demografis (*demographic transition*).

TES FORMATIF

3. Jelaskan dengan contoh-contoh apa yang dimaksudkan pengertian kota sebagai suatu sistem?
4. Apa yang dimaksudkan dengan tahapan perkembangan ruang wilayah?

LATIHAN

Buatlah kelompok kecil dengan anggota 5-6 mahasiswa. Dengan mengambil data-data di perpustakaan, coba Anda diskusikan satu kasus tentang perkembangan kota dan satu kasus tentang perkembangan wilayah. Untuk perkembangan kota, Anda perlu data penggunaan lahan dan perkembangan penduduk, sedangkan untuk perkembangan wilayah Anda membutuhkan data perkembangan ekonomi dan penduduk. Apa yang bisa Anda simpulkan dari diskusi Anda tersebut?

Subunit 3: Pengertian, Ruang Lingkup dan Fokus Perencanaan Wilayah dan Kota

Perencanaan seringkali dipahami secara umum sebagai upaya menentukan masa depan yang lebih baik. Dengan kata lain, perencanaan itu identik dengan masa depan. Pemahaman umum ini memang ada benarnya, tetapi kalau dilihat perkembangan permasalahan wilayah dan kota pada saat sekarang ini, khususnya di Indonesia dan negara-negara sedang berkembang pada umumnya, tidak terlalu tepat bahwa perencanaan merupakan tindakan masa depan. Perencanaan sebenarnya merupakan serangkaian tindakan masa depan dan masa sekarang untuk menciptakan kondisi yang lebih baik. Untuk memperjelas pengertian tersebut, berikut ini dibahas beberapa hal mendasar yang berhubungan dengan perencanaan.

A. Pengertian Perencanaan

Beberapa pengertian perencanaan yang muncul dalam literatur tentang perencanaan dapat dikemukakan sebagai berikut ini:

- *Planning is the deliberate social or organizational activity of developing an optimal strategy of future action to achieve a desired set of goals, for solving novel problems in complex contexts, and attended by the power and intention to commit resources and to act as necessary to implement the chosen strategy* (Alexander, 1992: 73).
- *.....planning can be defined as "foresight in formulating and implementing programs and policies..."* (Hudson, 1979: 387).
- *Planning is that professional practice that specifically seeks to connect forms of knowledge with forms of action in the public domain* (Friedmann, 1993).
- *The purpose of town and country planning is to intervene in the processes of land and property development in order to achieve an outcome which is socially, or environmentally, preferable to the results which the unfettered processes of the private market would produce* (Greed, 1996: 34).

Lebih jauh Keeble (1956) menambahkan bahwa perencanaan adalah seni dan ilmu menata penggunaan lahan, karakter dan letak bangunan dan jalur komunikasi sehingga memaksimalkan keinginan ekonomi, keindahan, kesenangan. Sementara itu Davidoff (1962) mengatakan bahwa perencanaan merupakan proses menentukan tindakan masa depan yang sesuai melalui seperangkat pilihan. Dalam sudut pandang yang lain, Faludi (1973) mengatakan bahwa pada prinsipnya perencanaan adalah penerapan prinsip-prinsip ilmiah untuk perumusan kebijakan.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan tersebut terdapat beberapa hal yang menjadi kandungan mendasar (*essential ingredients*) yang melekat pada perencanaan. Beberapa isi perencanaan tersebut adalah sebagai berikut:

- Perencanaan berkaitan dengan penentuan tujuan-tujuan masa depan (*goal setting*) yang berkaitan dengan penggunaan dan alokasi sumberdaya.
- Perencanaan berkaitan dengan pemecahan masalah (*problem solving*), baik yang terjadi pada saat sekarang maupun masa mendatang.
- Perencanaan merupakan serangkaian alternatif strategi dan tindakan untuk pengarahan (intervensi) kondisi yang ada.
- Perencanaan berisikan tidak saja kebijakan (sebagai pengetahuan) melainkan juga tindakan (sebagai pengarahan). Perencanaan yang hanya berisi pengetahuan tidak ada bedanya dengan angan-angan atau mungkin mimpi belaka.
- Perencanaan merupakan kegiatan yang berada pada wilayah publik atau *public domain*. Dalam pengertian ini, perencanaan adalah kegiatan yang baik subyek maupun obyeknya adalah publik. Perencanaan tidak dilakukan oleh sekelompok orang saja, dan perencanaan tidak ditujukan untuk memenuhi kebutuhan satu-dua orang saja, melainkan tujuan-tujuan publik.

Sebagaimana dibahas pada Unit I (tentang mengapa perlu perencanaan), perencanaan sebagai sebuah kegiatan muncul karena adanya dua alasan, yaitu: (1) untuk mengatasi permasalahan yang kompleks yang terjadi akibat konflik-konflik yang mungkin terjadi; dan (2) untuk mengurangi ketidakpastian dalam proses perkembangan wilayah dan kota. Ini adalah dua alasan yang mendasar yang menjadi pembenar mengapa perencanaan diperlukan.

Konflik pada konteks sekarang ini mudah sekali terjadi, baik di ruang kota ataupun wilayah. Contoh-contoh nyata yang bisa kita lihat adalah: penolakan masyarakat terhadap keberadaan TPA Bojong, Bogor; penggusuran pedagang kaki lima di beberapa kota di Indonesia; kemacetan yang luar biasa di jalan-jalan utama Jakarta dan kota-kota besar lainnya. Problematika ini seharusnya tidak terjadi jika ada perencanaan yang disepakati secara bersama dan dijalankan dengan konsisten. Gambar 10 memotret kondisi sederhana bagaimana wujud ruang yang terencana dan yang tidak. Pada gambar sebelah kiri bisa diamati, apa jadinya jika kondisi yang sedemikian kompleks itu tidak memiliki suatu acuan dalam bentuk perencanaan. Sementara pada gambar sebelah kanan bisa dilihat betapa masa depan anak-anak dengan lingkungannya menjadi tidak pasti dalam kondisi yang seperti itu.

Gambar 10. Kondisi Terencana dan Tidak Terencana?



Sumber: diambil dari berbagai sumber di Internet

B. Ruang Lingkup, Tujuan dan Fokus Perencanaan

Pada awal perkembangannya, ruang lingkup perencanaan sangat spesifik dan pragmatis. Perencanaan dilakukan dengan ruang lingkup yang sangat terbatas, seperti misalnya fokus pada masalah sanitisasi lingkungan akibat industrialisasi di Inggris. Perencanaan juga bersifat pragmatis dalam arti umumnya hanya berorientasi pada pemecahan masalah pada saat sekarang, dengan sedikit pertimbangan pada horison yang lebih luas dan jangka panjang.

Pada tahap perkembangan berikutnya, perencanaan mulai memberikan penekanan lebih kepada perencanaan fisik, yaitu rencana tata guna lahan (*land use planning*). Umumnya rencana tata guna lahan ini merupakan “cetak biru” (*blue print*), yaitu sebuah perencanaan yang bersifat komprehensif dan berjangka waktu panjang. Perkembangan perencanaan yang seperti ini memunculkan sebuah proses yang menempatkan perencana (orang atau pihak yang membuat rencana) dalam posisi sebagai teknokrat, sebagai insinyur pembangunan masyarakat (*social engineering*), yang merencanakan perkembangan masyarakat sesuai rencana yang disusun. Pendekatan teknokratis seperti ini pada akhirnya menempatkan pemerintah sebagai pihak yang sangat dominan dalam mengarahkan perkembangan masyarakat.

Perkembangan terkini perencanaan ditandai dengan adanya kompleksitas permasalahan yang semakin bertambah. Kompleksitas permasalahan ini terjadi karena adanya peningkatan taraf hidup dan pendidikan dalam masyarakat, perkembangan teknologi (informasi) yang luar biasa, serta faktor-faktor lain yang saling berkaitan. Kondisi perkembangan terkini membawa implikasi pada peran pemerintah yang semakin berkurang serta mengharuskan sudut pandang yang luas bahwa ada keterkaitan yang sangat kuat (*inter-connectedness*) antara satu hal dengan hal lainnya. Ditambah dengan munculnya/masuknya “disiplin” lain dalam teori dan praktek perencanaan, maka ruang lingkup perencanaan kontemporer tidak sebatas pada permasalahan fisik semata, tetapi juga meluas kepada masalah ekonomi dan sosial juga.

Friedmann (1996) memberikan gambaran bahwa perencanaan mempunyai suatu ruang lingkup yang disebut sebagai *socio-spatial processes*. Dalam proses ini sebenarnya terjadi interaksi antara ruang sebagai wadah (*container*) dengan isinya (*contents*). Interaksi ini memunculkan beberapa elemen penting seperti misalnya:

- Proses urbanisasi
- Pertumbuhan dan perkembangan wilayah
- Perkembangan dan pertumbuhan ekonomi
- Transformasi sumberdaya alam dan fisik (buatan)
- *Cultural differentiation*
- Perubahan kelembagaan serta perubahan dalam struktur masyarakat (*institution change and empowerment*)

Perubahan konteks ini membawa perubahan pada ruang lingkup perencanaan. Perencanaan tidak hanya menata RUANG dalam bentuk rencana tata ruang semata, tetapi juga mengelola perkembangan lain yang terjadi pada kombinasi antara aspek sosial, aspek ekonomi, aspek politik, dan aspek lingkungan. Dengan demikian tujuan perencanaan pada saat sekarang ini adalah seharusnya menciptakan kondisi berkehidupan (*livelihood*) yang lebih baik dan berkelanjutan. Kondisi berkehidupan ini

mencakup beberapa faktor di antaranya adalah: lingkungan yang menyenangkan, kesempatan kerja dan kondisi ekonomi yang baik, partisipasi dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan sumber daya publik, serta adanya ruang yang proporsional untuk pengembangan pribadi dan sosial.

Ruang lingkup secara umum mungkin sama, tapi perencanaan wilayah dan perencanaan kota mempunyai ruang lingkup dan fokus yang berbeda, meskipun pada awalnya hampir sama. Yang pertama yang membedakan perencanaan wilayah dan perencanaan kota adalah adanya konteks permasalahan yang berbeda, walaupun sebenarnya berkaitan. Perencanaan kota berkembang lebih dahulu ketimbang perencanaan wilayah. Karena perencanaan wilayah merupakan turunan perencanaan kota, maka pada mulanya keduanya mempunyai fokus sama yakni perencanaan fisik. Perencanaan kota mengatur tata guna lahan pada kawasan perkotaan, sementara perencanaan wilayah mengarahkan tata guna lahan pada skala wilayah.

Perkembangan pada tahap berikutnya kemudian berbeda, karena pada dasarnya konteks dan isi perencanaan kota berbeda dengan perencanaan wilayah. Kota sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, mempunyai karakteristik fisik dan nonfisik yang sangat berbeda dengan wilayah. Karena perbedaan inilah, maka kemudian dapat dikatakan bahwa perencanaan kota lebih menekankan kepada aspek fisik dalam konteks sosial-ekonomi-politik, sementara perencanaan wilayah lebih fokus pada sosio-ekonomi dalam konteks fisik keruangan.

RANGKUMAN

Pada awal perkembangannya, ruang lingkup perencanaan sangat spesifik dan pragmatis. Pada tahap perkembangan berikutnya, perencanaan mulai memberikan penekanan lebih kepada perencanaan fisik, yaitu rencana tata guna lahan (*land use planning*). Perkembangan terkini perencanaan ditandai dengan adanya kompleksitas permasalahan yang semakin bertambah. Perencanaan mempunyai suatu ruang lingkup yang disebut sebagai *socio-spatial processes*. Dalam proses ini sebenarnya terjadi interaksi antara ruang sebagai wadah (*container*) dengan isinya (*contents*). Perubahan konteks ini membawa perubahan pada ruang lingkup perencanaan. Perencanaan tidak hanya menata RUANG dalam bentuk rencana tata ruang semata, tetapi juga mengelola perkembangan lain yang terjadi pada kombinasi antara aspek sosial, aspek ekonomi, aspek politik, dan aspek lingkungan. Ruang lingkup secara umum mungkin sama, tapi perencanaan wilayah dan perencanaan kota mempunyai ruang lingkup dan fokus yang berbeda, meskipun pada awalnya hampir sama. Perencanaan kota lebih menekankan kepada aspek fisik dalam konteks sosial-ekonomi-politik, sementara perencanaan wilayah lebih fokus pada sosio-ekonomi dalam konteks fisik keruangan.

TES FORMATIF

5. Coba Anda jelaskan apa yang dimaksud sebagai *socio-spatial processes* yang merupakan obyek atau ruang lingkup perencanaan?
6. Apa yang menjadi faktor pembeda yang paling mendasar antara perencanaan wilayah dengan perencanaan kota?

LATIHAN

Dalam kelompok, coba Anda buka produk perencanaan di Indonesia. Produk pertama yang harus Anda dapatkan adalah rencana tata ruang wilayah kota, sedangkan yang kedua adalah rencana tata ruang wilayah kabupaten atau propinsi. Dengan mengambil perbandingan keduanya, coba Anda perhatikan beberapa hal sebagai berikut ini:

- Apa perbedaan dan persamaan dari kedua produk perencanaan tersebut?
- Apa rekomendasi Anda jika dalam kedua buku rencana tersebut didapatkan beberapa bagian yang tidak sesuai dengan yang Anda pelajari?

Subunit 4: Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia

Sejarah kelembagaan perencanaan (wilayah dan kota) di Indonesia berlangsung sejak jaman kerajaan (prakolonial). Meskipun tidak ada data jelas tentang dokumen perencanaan, tetapi dari artefak peninggalan sejarah bisa disimpulkan bahwa “tradisi” perencanaan sudah berkembang di Indonesia sejak dulu. Beberapa contoh tersebut di antaranya adalah adanya pola permukiman yang teratur, adanya pemahaman dalam masyarakat akan struktur ruang (misal: alun-alun). Tradisi ini kemudian berkembang yang ditandai dengan budaya permukiman perkotaan muncul sejak kedatangan penjajah Belanda dan bangsa Eropa lainnya. Beberapa konsep perkotaan seperti konsep kota benteng, pembagian yang jelas antara *meneer-inlander-etnis lain* (khususnya China) menandai struktur tata ruang kota-kota Indonesia masa kini.

A. Perkembangan Awal Perencanaan

Tradisi awal perencanaan di Indonesia dimulai untuk Kota Batavia pada awal abad XVII (1602), setelah VOC datang di Sunda Kelapa (Syahbana, 1991). Pada perkembangan awal ini diterbitkan peraturan yang disebut dengan De Statuten van 1642, di dalamnya berisi tentang beberapa hal di antaranya (1) pengaturan pembangunan fisik perkotaan seperti jembatan, jalan, gedung; (2) unsur-unsur dalam pengendalian pembangunan seperti garis sempadan, pemeliharaan taman, dan sebagainya; serta (3) pembagian kewenangan dalam penanganan pembangunan kota. Munculnya hukum perencanaan ini kemudian menjadi tonggak munculnya peraturan sejenis di kota-kota lainnya.

Pada masa kolonial ini, proses urbanisasi di Indonesia berkembang pesat menjelang awal abad ke-19. Perkembangan urbanisasi ini dipicu oleh pembukaan Terusan Suez di Mesir pada 1883. Adanya jalur yang lebih dekat yang menghubungkan Eropa dan Asia ini menyebabkan peningkatan pemukim Eropa yang datang ke Indonesia dan hubungan kota kolonial dengan negara induknya semakin kuat. Dampak yang terjadi dari perkembangan ini adalah kota-kota pesisir utama Pulau Jawa (Jakarta, Surabaya, Semarang) tumbuh dengan pesat. Mengantisipasi perkembangan ini Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan *Localen-Raden Ordonantie 1905 No. 191*. Dalam peraturan ini ditegaskan tentang kewenangan dewan kota untuk mengatur bangunan serta arahan pembentukan kotapraja (*gemeente*), yang dibentuk berdasarkan peraturan tertentu (*stadsgemeente*), yang kelak menjadi dasar bagi penetapan kota-kota di Indonesia menjadi kotamadya dan kota (*municipality*) pada saat sekarang ini. Kotapraja yang terbentuk mulai mengeluarkan peraturan sendiri (*Stadsgemeente Bouwverordening*) yang memberikan arahan dan pengaturan terhadap unsur-unsur perkembangan kota dan peraturan ini disempunakan dalam periode 2 tahunan.

Tradisi yang ada tersebut berkembang dan kelihatan semakin membaik dengan adanya perubahan kondisi sosial politik pada awal era 1900an dengan adanya politik balas budi. Dalam ranah perencanaan, perubahan politik ini membawa perubahan cukup signifikan di antaranya dengan adanya perhatian yang lebih besar kepada masyarakat lokal serta mulai muncul program perbaikan kampung (*kampong verbetering*) bagi masyarakat lokal di beberapa kota. Perubahan ini ditandai dengan ditetapkan peraturan tentang kampung, yaitu *Kampong Verbetering Ordonantie 1934*. Perkembangan lainnya adalah pembentukan Komisi Perencanaan Kota yang kemudian menghasilkan Rancangan Peraturan Perencanaan Kota 1938. Rancangan peraturan ini menjadi tonggak penting karena kemudian Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Stadverorderings Ordonantie Stadgemeenten Java 1938* dan *Kringen en Typen Verordering 1941*. kedua peraturan cukup komprehensif tentang pembangunan kota, meskipun sementara hanya mengatur perkembangan kota-kota di Jawa. Namun secara keseluruhan adanya peraturan ini merupakan kemajuan yang cukup berarti dari peraturan sebelumnya (Syahbana, 1991). Bahkan bisa dikatakan ordonansi tahun 1938 ini menjadi fondasi bagi hukum perencanaan Indonesia sampai dengan saat ini.

B. Perencanaan pada Periode Pasca-Kemerdekaan

Masa-masa pasca kemerdekaan di Indonesia ditandai dengan instabilitas kondisi sosial politik. Belanda masih ingin kembali menancapkan kekuasaan di Indonesia, dalam sisi lain friksi antargolongan yang berjuang mengusir penjajahan semakin tajam. Peristiwa pemberontakan PKI Madiun pada tahun 1948 adalah contoh dari friksi yang keras ini. Dalam bidang perencanaan, masa pendudukan kembali Belanda malahan melahirkan dua undang-undang yakni: (1) *Stadsvorming Ordonantie (SVO)* – Undang-undang Pembentukan Kota 1948 dan (2) *Stadsvorming Verordering (SVV)*, yang merupakan peraturan pelaksanaan SVO. Kedua undang-undang tersebut merupakan peraturan perencanaan kota modern pertama di Indonesia yang bersifat komprehensif. Undang-undang bisa disetarakan dengan Town and Contry Planning Act 1947 di Inggris yang dianggap menjadi tonggak perencanaan modern, tidak saja di Inggris tetapi juga di seluruh dunia (lihat misalnya dalam Hall, 2001 atau Booth, 2003 untuk penjelasan detail tentang hal ini).

Dalam SVO/SVV beberapa hal penting yang kemudian menjadi salah satu pilar perencanaan modern telah dibahas, di antaranya: (1) Keharusan konsultasi dengan semua pihak dalam pembangunan kota; (2) Penggantian kerugian terhadap seseorang yang terkena pembangunan berdasarkan rencana kota; dan (3) Peraturan yang berkaitan dengan *development impact fee*. Pada tataran praktek perencanaan, kedua hukum perencanaan ini bahkan secara sah tetap digunakan sampai kemudian muncul Undang-undang Penataan Ruang pada tahun 1992 (UU 24/1992).

Salah satu tonggak penting lain dalam tradisi perencanaan di Indonesia adalah dibukanya Departemen Teknik Planologi di Institut Teknologi Bandung dengan bantuan teknis dari lembaga internasional (1959). Keberadaan sekolah perencanaan pertama di Indonesia ini, bahkan mungkin juga di Asia Tenggara, merupakan satu pertanda bahwa perencanaan mulai mendapatkan perhatian serius pada masa itu (lihat Oetomo, 2003). Memang kenyataannya, pada masa-masa tersebut, meskipun kondisi makro masih serba sulit dan penuh konflik politik, mulai diluncurkan proyek-proyek penyusunan **Rencana Induk Kota (RIK)** yang dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga

Listrik (PUTL). Pada saat yang sama beberapa pemerintah daerah mulai juga melaksanakan beberapa upaya penyusunan rencana kota, bekerja sama dengan pemerintah pusat (Syahbana, 1991). Tradisi perencanaan dan mulai mantapnya kelembagaan pembangunan lain di Indonesia mengalami masa-masa vakum pada era tahun 1965 sampai dengan 1970, ketika terjadi proses transisi politik yang kemudian memunculkan pemerintahan Presiden Soeharto dengan Orde Baru-nya.

C. Perencanaan pada Periode Orde Baru

Konteks perencanaan pada awal tahun 1970an ditandai dengan upaya-upaya stabilisasi kondisi sosial politik dan ekonomi. Upaya ini secara kebetulan menemukan momentum yang tepat karena pada kurun waktu itu terjadi *booming* dalam pasar minyak dunia sehingga kondisi ini mendorong perbaikan ekonomi. Sebagaimana dibahas pada bagian-bagian sebelumnya, begitu perekonomian berkembang maka proses urbanisasi mulai menemukan momentumnya. Terjadi lonjakan penduduk perkotaan pada tahun 1970 dibandingkan dengan periode sebelumnya.

Mengantisipasi perkembangan tersebut, DPUTL merumuskan rancangan undang-undang tentang pokok-pokok bina kota (RUU Bina Kota) pada tahun 1973 (Syahbana, 1991). Peraturan ini cukup komprehensif mengatur perkembangan kota dan sangat dipengaruhi oleh Town and Country Planning Act 1947 Inggris. Peraturan ini sebenarnya dimaksudkan untuk upaya penyempurnaan terhadap SVV dan SVO tahun 1948. Konsep perencanaan dalam RUU Bina Kota ini juga telah mengadopsi teori perencanaan modern yang saat itu merupakan arus utama, yakni mempertimbangkan elemen perencanaan kota universal: *wisma (living)*, *karya (work)*, *marga (transportation)*, *suka (recreation)*. Dalam RUU tersebut juga sudah mencantumkan beberapa hal yang terkait dengan kelembagaan mekanisme perencanaan kota, di antaranya: hirarki dalam jenis-jenis rencana kota, mekanisme pelaksanaan pembangunan, serta ganti rugi atas pengadaan tanah.

Belum sempat RUU tersebut dilaksanakan, bahkan belakangan RUU tersebut ternyata tidak pernah menjadi kenyataan, terjadi perkembangan yang pesat pada kota-kota di luar kota besar yang kemudian memaksa pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri mengeluarkan SE Mendagri 15 Mei 1973 tentang penyusunan rencana pembangunan kota bagi tiap ibukota kabupaten yang kemudian disempurnakan dengan Permendagri Nomor 4/1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota. Melalui dasar hukum ini, perencanaan di Indonesia mulai banyak dilakukan dengan penyusunan beberapa jenis perencanaan yaitu:

- Rencana induk kota (RIK), 20 tahun
- Rencana bagian wilayah kota (RBWK), 5 – 10 tahun
- Rencana terinci kota (RTK), penjabaran RBWK

Seperti yang disampaikan oleh Syahbana (1991), sampai dengan tahun 1985, telah lebih dari 100 kota yang mempunyai RIK yang telah diterbitkan peraturan daerah sebagai dasar legalitas perencanaan tersebut. Namun demikian, pada masa tersebut juga terdapat kerancuan tentang kelembagaan perencanaan di tingkat daerah. “Ketegangan” ini terjadi karena Departemen Pekerjaan Umum “mengklaim” mempunyai kewenangan teknis dalam perencanaan kota di daerah yang pada masa itu lebih banyak dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri melalui organ pemerintahan di daerah sebagai penjabaran

dari UU 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Kedua lembaga tersebut kemudian menerbitkan keputusan bersama sebagai jalan tengah yaitu SKB (surat keputusan bersama) Mendagri dan MenPU Nomor 650-1595 dan Nomor 503/KPTS/1985 tentang pembagian kewenangan kedua kementerian. Berdasarkan kesepakatan tersebut perencanaan di Indonesia terdiri dari beberapa tingkat, yaitu:

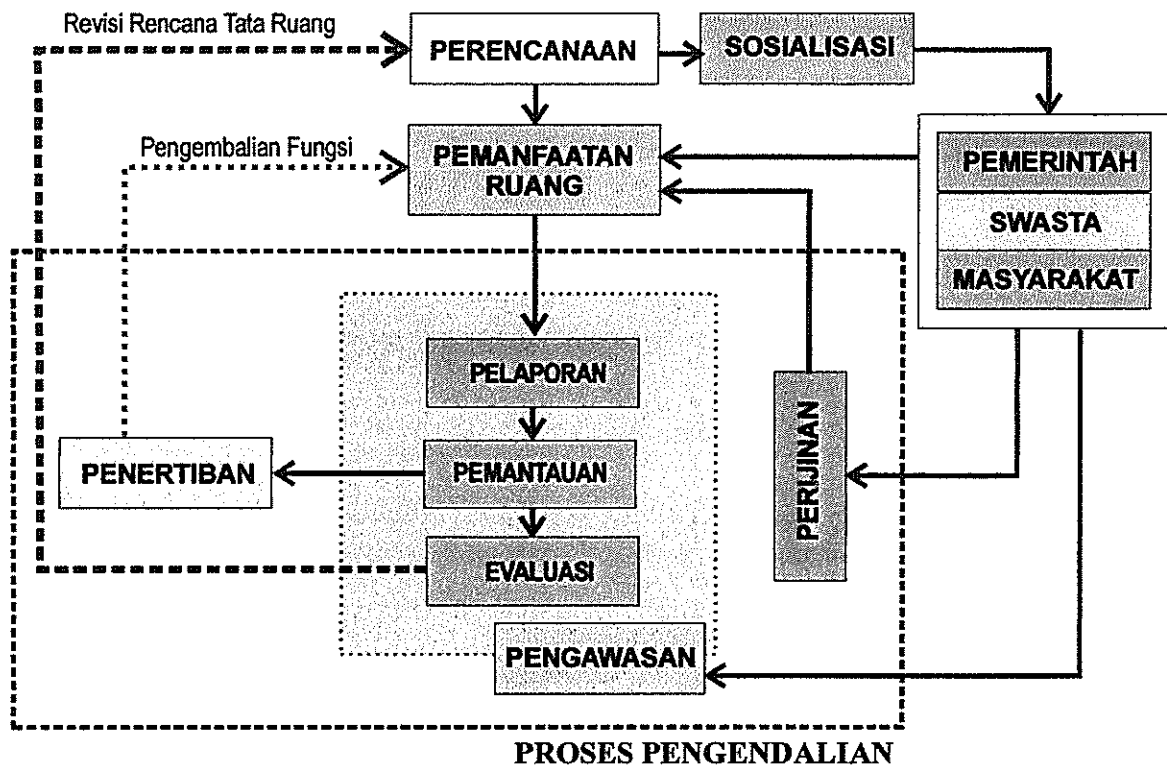
- Rencana umum tata ruang perkotaan (RUTRP)
- Rencana umum tata ruang kota (RUTRK)
- Rencana detil tata ruang kota (RDTRK)
- Rencana teknik ruang kota (RTRK)

Sebagai tindak lanjut dari perturan bersama, kedua kementerian merumuskan aturan masing-masing tentang rencana kota, yaitu (1) DPU dengan SK MenPU Nomor 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota; dan (2) Depdagri dengan Permendagri Nomor 2/1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.

Kondisi setelah adanya “kesepakatan” di antara kedua lembaga tersebut adalah proses masal kegiatan penyusunan rencana tata ruang di daerah. Hampir setiap kota di Indonesia, bahkan sampai dengan ibukota kecamatan, mempunyai dokumen perencanaan kota. Namun kondisi ini tidak selamanya berdampak positif, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya di mana kemudian perencanaan cenderung “ritualistik”, dalam artian apa yang diharapkan ‘di atas kertas’ tidak terjadi pada kenyataan. Kelemahan ini juga disebabkan oleh lemahnya koordinasi dalam pembangunan baik pada tataran perencanaan maupun pelaksanaan. Syahbana (1991) menyebutkan bahwa untuk mengatasi permasalahan ini pemerintah kemudian melakukan beberapa kebijakan di antaranya dengan menerbitkan SK Ketua Bappenas Kep 016/Ket/4/1987 tentang Tim Koordinasi Pembangunan. Sedangkan untuk mengatasi permasalahan perkotaan, pemerintah melalui Departemen PU melaksanakan program pragmatis dalam bentuk P3KT (Program Pembangunan Prasarana Perkotaan Terpadu) yang kemudian diikuti dengan adanya PP Nomor 14/1987 tentang penyerahan sebagian urusan ke-PU-an kepada daerah. Untuk mengatasi permasalahan tata ruang pada skala wilayah, pemerintah menerbitkan Keppres 59/1989 tentang Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional dan Keppres 32/1989 tentang Kriteria Penetapan Kawasan Lindung. Semua peraturan tersebut diterbitkan untuk mengatasi permasalahan yang ada tetapi tampaknya terlalu banyak peraturan sehingga terjadi kesulitan dalam implementasi dan koordinasi.

Pada periode 1990an, kondisi perencanaan ditandai dengan meningkatnya konflik/efek negatif pembangunan seperti misalnya kasus kawasan Bopunjur (Bogor, Puncak, Cianjur). Selain itu terdapat beberapa permasalahan pembangunan berdimensi wilayah seperti ketertinggalan, kemiskinan, infrastruktur yang rusak. Kondisi ini sedikit bertentangan dengan pertumbuhan ekonomi yang dianggap baik sebagai akibat proses industrialisasi yang dijalankan oleh Orde Baru. Dengan latar belakang yang seperti itu, pada tahun 1992 pemerintah mengeluarkan UU Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang. UUPR ini merupakan payung upaya semua penataan ruang di Indonesia dan merupakan praturan pertama pada tingkat UU yang mengatur perencanaan tata ruang di Indonesia. Keberadaan peraturan ini menandai era baru perencanaan tata ruang Indonesia yang berbasis kepada dua elemen utama: (1) pemantapan kawasan lindung; dan (2) arahan pengembangan kawasan budidaya. Proses penataan ruang di Indonesia menurut UUPR adalah sebagaimana dijelaskan dalam Gambar 11 berikut.

Gambar 11. Penataan Ruang di Indonesia Menurut UUPR



Sumber: dikembangkan dari UUPR (UU 24/1992)

Kelembagaan perencanaan di Indonesia dilakukan melalui dua pendekatan. Pendekatan pertama berdasarkan fungsi kawasan, yakni: kawasan budidaya, kawasan lindung, dan kawasan tertentu. Sedangkan pendekatan penataan ruang kedua berdasarkan batas administrasi, yaitu: rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah propinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana tata ruang kawasan. Proses yang berjalan dan harus dilakukan adalah pendekatan *top-down*, meskipun ada keharusan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses penataan ruang (PP 69/1996). Sebagaimana yang terjadi pada masa tahun 1980an, dengan adanya peraturan ini upaya penyusunan dokumen perencanaan secara masal mulai berjalan kembali, khususnya merevisi dokumen lama agar sesuai dengan UUPR ini. Beberapa hal baru dari hukum perencanaan baru ini adalah adanya payung perencanaan yang mengelola ruang pada skala luas, dari kabupaten sampai nasional, sesuatu yang tidak jelas keberadaannya pada periode sebelumnya.

D. Perencanaan pada Masa Transisi dan Agenda ke Depan

Krisis ekonomi yang diawali dengan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing (dollar) pada tahun 1997 kemudian mengubah tatanan sosial politik dan bahkan ekonomi negara secara keseluruhan. Pemerintahan Orde Baru berhenti berkuasa ketika Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya pada Mei 1998 setelah serangkaian demonstrasi mahasiswa dan kerusuhan melanda Jakarta dan beberapa kota lain. Pengunduran Soeharto ini membawa perubahan drastis dalam struktur pemerintahan, apalagi ketika kemudian Presiden Habibie mengesahkan UU 22/1999 yang mereformasi hubungan pusat dan daerah, serta terpilihnya Abdurrahman Wahid

sebagai presiden dalam Sidang Umum MPR 1999 yang berjalan dengan tarik-ulur kepentingan politik yang sangat kuat. Transisi ini berjalan terus yang ditandai oleh *di-lengser-kannya* Gus Dur oleh MPR dan diganti oleh Presiden Megawati. Tahun 2004 juga menjadi tonggak karena untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, sebagai hasil dari amandemen UUD 1945. Proses ini kemudian juga diikuti dengan pemilihan kepala daerah secara langsung pada semua tingkatan, mulai dari gubernur, bupati, dan walikota.

Masa transisi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1998 pada dasarnya adalah sebuah reformasi mendasar, karena beberapa tatanan mapan dalam proses bernegara serta perumusan kebijakan pembangunan dihapus dan digantikan dengan tatanan baru. Dalam bidang perencanaan, terdapat empat undang-undang mendasar yang berpengaruh kuat dalam proses yakni UU 34/2004 (perubahan UU 22/1999), UU 35/2004 (Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah), UU Keuangan Negara, serta UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional. Proses perumusan kebijakan pembangunan yang sebelumnya didominasi oleh pusat, pada saat sekarang ini berada pada kendali daerah. Tatanan politik baru juga menempatkan DPR dan DPRD sebagai kekuatan yang kuat dalam menentukan hitam-putihnya pembangunan di daerah.

Meskipun terjadi perubahan yang mendasar dalam tata pemerintahan baik di pusat dan di daerah, kelembagaan perencanaan di Indonesia pada periode sekarang ini umumnya masih mengacu kepada UUPR, meskipun secara prinsip filosofis sudah tidak relevan. Perubahan terhadap UUPR dilakukan tetapi sampai dengan tahun 2006 ini masih dalam proses pembahasan di DPR yang tidak juga kunjung selesai. Sebagai akibat dari kelemahan ini, dunia perencanaan ditandai dengan beberapa pendekatan baru yang bersifat ad-hoc, misalnya pendekatan partisipatif. Perencanaan wilayah dan kota atau perencanaan tata ruang seperti 'ada' dan 'tidak ada' karena banyak perubahan yang terjadi, khususnya di daerah.

Dengan kondisi terkini perencanaan di Indonesia ini, khususnya setelah adanya masa transisi, ada beberapa pelajaran yang bisa diambil dan menjadi agenda penting perencanaan di masa mendatang, sebagai berikut ini:

- Aspek politik dan 'selera' penguasa sangat berpengaruh dalam banyak kegiatan perencanaan.
- Tidak berjalannya perencanaan karena lemahnya implementasi, meskipun dokumen perencanaan sudah ada.
- Aspek 'ritual' lebih banyak berperan, di mana perencanaan hanya dianggap sebagai kegiatan yang bersifat proyek (*project-oriented*).

Beberapa hal menjadi tantangan ke depan bagi perencanaan di Indonesia, yang seharusnya ini ditanggapi secara arif oleh para perencana maupun lembaga-lembaga yang terkait dengan perencanaan. Beberapa tantangan tersebut di antaranya adalah:

- Urbanisasi dan ketidakseimbangan spasial yang cenderung meningkat, khususnya di Pulau Jawa.
- Globalisasi dan kompetisi yang lebih tinggi karena batas-batas negara semakin kabur.
- Tuntutan demokratisasi sebagai akibat dari terbukanya informasi, sistem baru yang memberikan ruang lebih banyak, serta meningkatnya kesadaran politik.

RANGKUMAN

Sejarah kelembagaan perencanaan (wilayah dan kota) di Indonesia berlangsung sejak jaman kerajaan (prakolonial). Namun demikian, tradisi awal perencanaan di Indonesia dimulai untuk Kota Batavia pada awal abad XVII (1602), setelah VOC datang di Sunda Kelapa. Pada masa kolonial ini, proses urbanisasi di Indonesia berkembang pesat menjelang awal abad ke-19. Tradisi yang ada tersebut berkembang dan kelihatan semakin membaik dengan adanya perubahan kondisi sosial politik pada awal era 1900an dengan adanya politik balas budi.

Masa-masa pasca kemerdekaan di Indonesia ditandai dengan instabilitas kondisi sosial politik. Dalam bidang perencanaan, masa pendudukan kembali Belanda malahan melahirkan dua undang-undang yakni: (1) *Stadsvorming Ordonantie* (SVO) – Undang-undang Pembentukan Kota 1948 dan (2) *Stadsvorming Verordening* (SVV), yang merupakan peraturan pelaksanaan SVO. Salah satu tonggak penting lain dalam tradisi perencanaan di Indonesia adalah dibukanya Departemen Teknik Planologi di Institut Teknologi Bandung dengan bantuan teknis dari lembaga internasional (1959).

Konteks perencanaan pada awal tahun 1970an ditandai dengan upaya-upaya stabilisasi kondisi sosial politik dan ekonomi. Namun demikian, sampai dengan tahun 1985, telah lebih dari 100 kota yang mempunyai RIK. Hampir setiap kota di Indonesia, bahkan sampai dengan ibukota kecamatan, mempunyai dokumen perencanaan kota. Namun kondisi ini tidak selamanya berdampak positif, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya di mana kemudian perencanaan cenderung “ritualistik”, dalam artian apa yang diharapkan ‘di atas kertas’ tidak terjadi pada kenyataan.

Pada periode 1990an, kondisi perencanaan ditandai dengan meningkatnya konflik/efek negatif pembangunan seperti misalnya kasus kawasan Bopunjur (Bogor, Puncak, Cianjur). Dengan latar belakang yang seperti itu, pada tahun 1992 pemerintah mengeluarkan UU Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang.

Masa transisi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1998 pada dasarnya adalah sebuah reformasi mendasar, karena beberapa tatanan mapan dalam proses bernegara serta perumusan kebijakan pembangunan dihapus dan digantikan dengan tatanan baru. Meskipun terjadi perubahan yang mendasar dalam tata pemerintahan baik di pusat dan di daerah, kelembagaan perencanaan di Indonesia pada periode sekarang ini umumnya masih mengacu kepada UUPR, meskipun secara prinsip filosofis sudah tidak relevan.

Dengan kondisi terkini perencanaan di Indonesia ini, khususnya setelah adanya masa transisi, ada beberapa pelajaran yang bisa diambil dan menjadi agenda penting perencanaan di masa mendatang. Beberapa hal menjadi tantangan ke depan bagi perencanaan di Indonesia, yang seharusnya ini ditanggapi secara arif oleh para perencana maupun lembaga-lembaga yang terkait dengan perencanaan.

TES FORMATIF

7. Apa yang dimaksud dengan pernyataan bahwa “tradisi perencanaan di Indonesia sudah ada sejak jaman pra-kolonial?”

8. Jelaskan mengapa SVV/SVO dianggap menjadi salah satu tonggak kelembagaan perencanaan di Indonesia?

LATIHAN

Dalam kelompok kecil, coba Anda diskusikan mengapa banyak kegiatan perencanaan di Indonesia umumnya berhenti pada penyusunan dokumen perencanaan tetapi lemah dalam implementasi. Anda bisa melakukan ini dengan membuat daftar peran dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) serta hambatan dari setiap pihak tersebut dalam proses implementasi perencanaan.

Kunci Jawaban Tes Formatif

1. **Jelaskan apa yang menjadi karakteristik pokok kawasan perkotaan?**
Kawasan perkotaan mempunyai karakteristik pokok yakni tingginya intensitas, baik pada kegiatan maupun pada aspek fisiknya. Intensitas kegiatan dicirikan dengan keberadaan variasi beberapa kegiatan ekonomi, sosial dan politik. Intensitas fisik dicirikan dengan kepadatan bangunan, jaringan transportasi, serta pergerakan manusia dan barang/jasa.
2. **Mengapa tidak mudah menjelaskan pengertian wilayah?**
Karena ada dua pendekatan, yang masing-masing mempunyai dasar pemikirannya sendiri. Wilayah sebagai subyek merupakan metodologi klasifikasi atau penyederhanaan masalah. Wilayah sebagai obyek bisa bermacam tergantung dari sudut pandang yang dikemukakan. Namun, ada kesepakatan umum bahwa wilayah adalah sebuah ruang yang di dalamnya terdapat komponen kota dan nonkota dan bisa mempunyai beberapa dimensi, mulai dari kecamatan sampai propinsi.
3. **Jelaskan dengan contoh-contoh apa yang dimaksudkan pengertian kota sebagai suatu sistem?**
Sistem adalah sebuah satuan (apapun) di mana di dalamnya terdapat elemen-elemen pembentuk dan antara satu elemen dengan elemen lainnya saling berhubungan. Ketiadaan satu elemen akan berpengaruh terhadap keberadaan sistem tersebut. Kota adalah sistem, karena di dalamnya ada isi (manusia, benda, sumberdaya alam, dan sebagainya) sebagai elemen dan ada hubungan antara satu isi dengan lainnya. Kota Jakarta merupakan pusat jasa komersial karena lokasinya strategis, penduduknya umumnya berpendidikan, serta prasarana perkotaannya mendukung kegiatan tersebut.
4. **Apa yang dimaksudkan dengan tahapan perkembangan ruang wilayah?**
Tahapan perkembangan ruang wilayah adalah proses terbentuknya komposisi struktur ruang wilayah menuju kepada tingkatan yang matang. Tingkatan yang matang ini ditandai dengan hubungan yang saling menguntungkan antara satu pusat permukiman dengan permukiman lain, baik yang berada pada tingkatan atau hirarki yang sama, maupun pada beberapa hirarki yang berbeda. Untuk menuju tingkatan matang ini, wilayah berkembang melalui beberapa fase sebelumnya yang ditandai dengan adanya kesenjangan antarruang serta rendahnya keterhubungan antara ruang satu dengan ruang lainnya.

5. **Coba Anda jelaskan apa yang dimaksud sebagai *socio-spatial processes* yang merupakan obyek atau ruang lingkup perencanaan?**
Setiap pengetahuan selalu mempunyai obyek kajian, demikian halnya dengan perencanaan. Obyek perencanaan adalah proses sosial-ruang. Socio-spatial proses adalah interaksi yang terjadi antara ruang sebagai wadah dengan masyarakat sebagai isi utama dari ruang tersebut. Interaksi antara wadah dan isi ini kemudian melahirkan beberapa bentukan baru, baik dalam bentuk proses maupun produk, seperti misalnya budaya lokal, urbanisasi, transformasi ekonomi dan sebagainya.

6. **Apa yang menjadi faktor pembeda yang paling mendasar antara perencanaan wilayah dengan perencanaan kota?**
Perencanaan kota lebih menekankan pada mengelola wadah (fisik keruangan) tetapi sifatnya kontekstual. Artinya, dalam perencanaan kota ini fisik keruangan selalu dilihat dalam kerangka sosial ekonomi dan politik yang melatarbelakanginya. Sebaliknya, perencanaan wilayah lebih menekankan pada isinya (ekonomi, sosial, politik) tanpa melupakan kondisi bahwa ekonomi, sosial dan politik tersebut bersifat "terikat dengan ruang" (spatially-bound).

7. **Apa yang dimaksud dengan pernyataan bahwa "tradisi perencanaan di Indonesia sudah ada sejak jaman pra-kolonial?"**
Karena ada beberapa bukti sejarah (artefak, catatan tertulis) bahwa jaman pra-kolonial sudah ada bentukan yang mencerminkan adanya keteraturan. Perencanaan adalah upaya menciptakan keteraturan (kondisi yang lebih baik). Karena itulah maka dapat dikatakan bahwa tradisi perencanaan itu sebenarnya sudah ada semenjak jaman pra-kolonial.

8. **Jelaskan mengapa SVV/SVO dianggap menjadi salah satu tonggak kelembagaan perencanaan di Indonesia?**
SVV/SVO sudah mengadopsi prinsip-prinsip perencanaan modern yang pada waktu sudah dikembangkan di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Ini menjadi tonggak karena memang kemudian terbukti, diakui atau tidak, praktek perencanaan di Indonesia secara substantif tidak menyimpang dari kandungan isi SVV dan SVO tersebut.

Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Coba Anda perbandingkan jawaban tes formatif dengan kunci jawaban yang tertera pada bagian sebelum ini. Secara kualitatif coba Anda evaluasi keakuratan jawaban Anda. Jika sebagian besar jawaban Anda (80%) mendekati kunci jawaban, Anda bisa melanjutkan ke kegiatan pembelajaran pada unit berikutnya. Tetapi jika nilai Anda belum memenuhi standar tersebut, coba Anda ulangi mempelajari bahan-bahan di Unit ini, khususnya pada bagian di mana Anda belum menguasainya dengan baik.

Glosarium

Ruang: bagian di permukaan bumi yang mempunyai dimensi dan isi tertentu.

Human settlement: permukiman, komposisi ruang yang di dalamnya ada tempat bermukim (rumah) dan segala fasilitas dan prasarana yang mendukung kegiatan penduduk yang bermukim di tempat tersebut.

Blurring boundaries: istilah yang menggambarkan adanya kekaburan pada batas-batas fungsional antara desa dan kota, sehingga menciptakan area baru yang disebut sebagai desakota.

Nilai lahan: harga yang didapatkan dari satu unit lahan karena keberadaan (lokasi) dan aspek-aspek lain yang menentukan harga tersebut (preferensi, misalnya).

Pertumbuhan seimbang (*balanced growth*): pertumbuhan yang terjadi karena adanya keseimbangan (proporsi yang seimbang) di antara faktor-faktor pendorong pertumbuhan tersebut.

Daftar Pustaka

Bourne, L.J (1975) *Internal Structure of Cities*. New York: John Wiley and Sons.

Catanese, A.J. (1979) *An Introduction to Urban Planning*. New York: McGraw-Hill.

Glasson, J. (1992) *An Introduction to Regional Planning*. 3rd Edition. Oxford: Hutchinson..

Gore, C. (1984) *Regions In Question: Space, Development Theory and Regional Policy*. London: Methuen.

Levy, J.M. (1997) *Contemporary Urban Planning*. New Jersey: Prentice Hall.

Syahbana, J.A. (1991) *Hukum Pranata Peerencanaan di Indonesia*. Semarang: Penerbit UNDIP.

UNIT 3: PENDEKATAN DALAM PERENCANAAN KOTA

Pendahuluan

Unit ini membahas pendekatan atau cara yang umum digunakan dalam perencanaan kota. Penjelasan akan diawali dengan diskusi dan ruang lingkup tradisi perencanaan – atau ada yang menyebutnya sebagai **teori perencanaan** – sebagai dasar munculnya beberapa pendekatan dalam perencanaan kota, atau perencanaan pada umumnya. Pembahasan berikutnya akan mendiskusikan apa yang dikenal dengan pendekatan klasik dalam perencanaan. Setelah membahas pendekatan klasik dalam perencanaan, pendekatan yang lain juga dijelaskan, khususnya yang berkaitan dengan perencanaan strategis. Bagian terakhir dalam unit ini menjelaskan bagaimana pendekatan-pendekatan yang muncul belakangan dalam perencanaan dan ikut mewarnai praktek perencanaan secara umum, maupun di Indonesia.

Setelah mempelajari unit ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan dasar teoritik bagi praktek perencanaan kota. Lebih jauh lagi, mahasiswa diharapkan juga mampu menjelaskan kedudukan teori dalam praktek perencanaan serta pendekatan dan pemikiran terkini dalam perencanaan. Pembelajaran dalam unit ini akan banyak menggunakan contoh-contoh praktis yang ada di lingkungan sekitar, sehingga mahasiswa diharapkan mampu mengemukakan beberapa kasus yang terkait dengan pendekatan tertentu dalam perencanaan ini. Penilaian untuk mengevaluasi hasil pembelajaran unit ini dapat dilakukan tidak saja dengan uji konsep atau teori yang bersifat kognitif, tetapi juga pada aspek afektif melalui uji respons terhadap masalah aktual yang terkait dengan implementasi dari pendekatan tertentu.

Setelah memahami konsep dasar perencanaan yang disajikan pada unit-unit sebelumnya, unit ini bermanfaat untuk memperluas wawasan bagaimana praktek perencanaan sangat dipengaruhi oleh pola pikir dan filosofi tertentu. Unit ketiga ini juga merupakan jembatan yang menghubungkan konsep dasar dengan hal-hal yang lebih detil dalam perencanaan, seperti misalnya perumusan kebijakan dan penyusunan instrumen perencanaan. Dengan demikian, pembelajaran ini tidak saja berguna bagi peningkatan wawasan mengenai bagaimana masalah perencanaan seharusnya dilihat, melainkan juga bermanfaat bagi proses perumusan kebijakan pembangunan kota.

Unit ini terbagi ke dalam empat pembahasan pokok. Pada subunit pertama dipaparkan kedudukan teori dalam perencanaan. Subunit ini diikuti dengan bagian berikutnya yang membahas bagaimana pendekatan awal dalam perencanaan. Bagian berikutnya akan mendiskusikan mengenai munculnya pendekatan yang berbasis pada pemikiran strategis dalam perencanaan. Subunit terakhir akan membahas bagaimana pendekatan terkini dalam perencanaan kota

Unit ini hanya memberikan penjelasan secara singkat tentang pokok-pokok bahasan yang berkaitan dengan pendekatan perencanaan. Karena itu, untuk bisa memahami penjelasan dalam unit ini, mahasiswa diharapkan membaca bahan-bahan bacaan yang tertera dalam daftar pustaka. Dalam proses pembelajaran unit ini, beberapa contoh aplikasi pendekatan tertentu dalam praktek perencanaan, khususnya di Indonesia.

Subunit 1: Teori Perencanaan sebagai Dasar Bertindak

Mengapa kondisi lalu lintas di Jakarta selalu ditandai dengan kesemrawutan, sementara kondisi lalu lintas, misalnya Rotterdam, teratur meskipun ada juga kemacetan di mana-mana? Mungkin orang yang ditanya dengan pertanyaan ini akan menjawab: karena Rotterdam ada di negeri Belanda yang merupakan salah satu negara maju di Eropa, dan orang kulit putih memang lebih disiplin atau pendapatan lebih banyak, dan sederet penjelasan lain. Banyak orang bisa jadi menerima penjelasan ini. Namun kemudian, ketika pertanyaan diubah, misalnya, dengan: mengapa Kuala Lumpur lebih teratur lalu lintasnya dibandingkan dengan Jakarta? Orang yang menjawab bisa berkelit, bahwa pendapatan Malaysia lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan rata-rata orang Indonesia, orang Melayu lebih disiplin, dan lain-lain alasan. Yang bertanya menambahkan: bukankah tahun 1970an Indonesia menjadi tempat bagi orang Malaysia untuk belajar? Si penjawab akan mengatakan: “itu *kan* dulu, sekarang kondisinya pasti berbeda.....”

Ilustrasi di atas menggambarkan bahwa di balik setiap hal yang bisa diamati, khususnya dalam hal ini adalah hal-hal yang terkait dengan pembangunan kota, selalu ada sesuatu yang dikemukakan sebagai penjelasan. Hal-hal yang terjadi pada ruang kota tidak selamanya terjadi hanya karena faktor alamiah semata, tetapi terkait dengan kondisi yang lebih luas (ingat pembahasan mengenai kota sebagai sistem pada Unit 2). Kondisi yang menjadi konteks tersebut bisa saja merupakan jalinan dari faktor-faktor alamiah, tetapi bisa juga karena hasil yang dari sesuatu ‘intervensi’ dari sistem politik, ekonomi, dan lainnya. Kelaparan yang terjadi di Korea Utara merupakan hasil dari diterapkannya ideologi komunisme secara kolot oleh rejim yang berkuasa di sana. Sama halnya dengan perkembangan Malaysia atau, yang lebih spektakuler, Cina. Perkembangan kedua negara tersebut adalah hasil dari sebuah sistem yang berjalan di kedua tempat tersebut.

A. Latar Belakang

Awalnya, ilmu perencanaan muncul dari deretan ilmu yang terkait dengan desain dan rekayasa seperti arsitektur, landscape, teknik sipil, dan sejenisnya. Ilmu-ilmu itu berkembang dengan membawa konsep utama yakni idealisme dan utopianisme, suatu keyakinan bahwa dengan konsep tersebut para perencana akan mampu mengubah dunia. Apa yang dikemukakan oleh pemikir awal perencanaan seperti Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier, dan Lewis Mumford menggambarkan adanya idealisme tersebut.

Seiring dengan berjalannya waktu, perkembangan komunitas hidup dan perubahan peradaban dan kebudayaan masyarakat, kesadaran mulai muncul bahwa kota tidak hanya terkait dengan aspek fisik saja, namun juga banyak aspek sosial dan juga ekonomi (1950-1960 an). Karenanya bidang perencanaan kemudian mulai berinteraksi dengan ilmu-ilmu lain, khususnya ilmu-ilmu sosial seperti psikologi, sosiologi, politik, karena pada dasarnya kemudian perencanaan dipahami sebagai bagaimana suatu keputusan dibuat dan dilaksanakan oleh sekumpulan manusia, kelompok, organisasi dan elemen-elemen yang lain. Kondisi inilah yang mendorong adanya adaptasi ilmu perencanaan terhadap berbagai disiplin ilmu tersebut.

Perencanaan sebagai ilmu kemudian berkembang dan memberi warna terhadap praktek perencanaan yang sebelumnya telah ada. Tetapi berbeda dengan ilmu-ilmu yang lain,

ilmu perencanaan merupakan ilmu normatif (Friedmann, 1995). Mengapa demikian? Karena berbeda dengan ilmu-ilmu lainnya yang pada dasarnya muncul sebagai penjelasan terhadap kondisi tertentu di dunia (empirik), perencanaan lebih fokus kepada bagaimana membuat sesuatu di dunia ini menjadi lebih baik. Dengan dasar itu, Alexander (1988) memberikan penjelasan bahwa hakekat perencanaan sebagai ilmu itu mencakup tiga elemen yaitu substansi, proses, dan norma-norma tertentu.

Pengertian perencanaan secara substantif berkaitan dengan pertanyaan apa itu perencanaan dan untuk siapa perencanaan itu dilakukan (*what we do know about what we are planning, for whom we're planning?*). Pertanyaan ini menyangkut beberapa hal di antaranya tentang sektor yang dikaji dalam perencanaan (fisik, sosial, kebijakan publik, perencanaan ekonomi) maupun berkaitan dengan area di mana perencanaan itu dilakukan, di antaranya perumahan, transportasi, pelayanan kesehatan, dan lain sebagainya.

Dari sisi proses, ilmu perencanaan berkaitan dengan pertanyaan bagaimana perencanaan dilakukan dan dilaksanakan (*what we do know about how planning takes place, how plans are implemented*). Hal ini bisa meliputi proses-proses dalam perencanaan di antaranya mengenali objek perencanaan, menemukan hubungan antar objek baik secara internal maupun dalam hubungan dengan aspek lain, telaah terhadap pengaruh/dampak perencanaan, serta penentuan dan evaluasi hasil-hasil (*outcomes*) perencanaan.

Secara normatif, ilmu perencanaan mencoba memposisikan dirinya dalam konteks yang lebih luas, atau berkaitan dengan bagaimana sebaiknya sebuah proses perencanaan dilakukan (*how do we plan, why should we plan*). Ini tentu saja berkaitan dengan nilai norma-norma dalam perencanaan (*values*), kapan sebaiknya dilakukan perencanaan, kapan lebih baik dibiarkan saja, serta yang paling penting adalah bahwa merencanakan bukan untuk diri sendiri tapi untuk orang lain.

B. Pengertian Teori Perencanaan

Pengertian teori secara umum adalah penjelasan terhadap sesuatu yang ada di dalam alam nyata, apakah itu terkait dengan alamnya itu sendiri maupun manusia serta isi yang lain. Teori bisa dalam bentuk teori umum, yang bersifat universal dan bisa diterapkan di mana, seperti contohnya teori relativitas Einstein atau teori mekanika Newton dalam ilmu Fisika, atau teori ekonomi klasik yang dikembangkan Adam Smith. Tetapi, teori juga bersifat mikro, atau disebut sebagai teori substantif. Ini berarti teori tersebut menjelaskan kondisi tertentu yang bersifat temporer, baik tempat/lokasi maupun waktunya. Hasil-hasil penelitian pada dasarnya merupakan "teori", karena dia menjelaskan sesuatu yang sedang diamatinya.

Teori perencanaan berkaitan dengan gagasan dan argumentasi yang berkaitan dengan bagaimana melakukan perencanaan. Teori perencanaan memberikan penjelasan mengapa perencanaan diperlukan, bagaimana perencanaan dilakukan, bagaimana peran perencana, siapa yang terlibat dalam proses perencanaan, serta apa pendekatan pokok yang digunakan dalam merencanakan. Karena perencanaan adalah sebuah pengetahuan turunan dari berbagai macam ilmu pengetahuan yang telah berkembang berikutnya, maka teori dalam perencanaan juga beragam. Karenanya di dalam teori perencanaan ada

beberapa hal untuk menjelaskan (*to explain*), memahami (*to understand*) dan dapat meramalkan (*to predict*) suatu peristiwa perencanaan di masa depan.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah teori perencanaan diperlukan. Pertanyaan ini berangkat dari pendapat bahwa banyak perencana yang lebih menggunakan dan memanfaatkan pengalaman, intuisi serta intelegensi perencananya (*sense of planning*) dalam melakukan suatu perencanaan. Setiap orang memiliki ide mengenai bagaimana sesuatu terbentuk dan bagaimana dunia bekerja. Perbedaannya adalah bahwa praktisi memandang ide tersebut sebagai sesuatu yang “diterima selaku benar” sedangkan para teoritikus menelaah kemudian membuatnya menjadi eksplisit. Jadi menurut Levy (1988), teori perencanaan tetap diperlukan karena menjadi dasar bagi perencana untuk bertindak. Perencana yang baik menempatkan teori sebagai dasar bertindak dan memperkayanya dengan pengalaman-pengalaman sehingga keputusan yang diambil semakin baik.

Lebih lanjut, teori perencanaan diperlukan karena dia mempunyai peran memberikan pembeda atau justifikasi perencanaan dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya. Ini dimungkinkan karena di dalam teori perencanaan terdapat beberapa hal penting di antaranya adalah:

- Mengapa perencanaan diperlukan dalam konteks tertentu di masyarakat dan waktu tertentu pula;
- Bagaimana perencanaan dilakukan, ini berkaitan dengan pilihan-pilihan terhadap cara merencanakan;
- Peran apa yang harus dilakukan perencana, menjelaskan posisi perencana dalam kegiatan perencanaan yang luas; serta
- Proses apa yang harus dilakukan dalam melakukan perencanaan, baik pada tahap inisiasi maupun pada tahapan yang lebih jauh lagi.

C. Tipologi Teori Perencanaan

Banyak versi yang mengatakan apa saja yang bisa dimasukkan sebagai teori perencanaan. Faludi (1972) membedakan antara *theory of planning* dan *theory in planning*. Teori perencanaan (*theory of planning*) adalah teori yang menjelaskan bagaimana perencanaan dilakukan dengan segala macam rumpun kegiatan dan prosesnya. Sementara teori dalam perencanaan (*theory in planning*) adalah sekumpulan teori yang memberikan penjelasan terhadap aspek-aspek yang ada dalam perencanaan, misalnya tata guna lahan, perkembangan ekonomi, struktur sosial masyarakat dan sebagainya.

Penjelasan yang lain diberikan oleh Friedmann (1996) yang mengatakan bahwa di dalam perencanaan sebenarnya ada dua penggolongan utama, yaitu teori substantif dan teori prosedural. Teori substantif berkaitan dengan apa yang berada dalam wilayah perencanaan atau *what to do related to land use, social, economic, institutions*. Bagian teori ini merupakan kontribusi dari ilmu lain yang berhubungan dengan perencanaan. Pembahasan mengenai struktur pola ruang tidak bisa dilepaskan dari teori-teori geografi. Demikian juga pembahasan mengenai aspek-aspek ekonomi, tidak bisa dilepaskan dari konsep dalam ekonomi makro maupun mikro. Sedangkan teori prosedural berhubungan dengan *how to do*, bagaimana melakukan perencanaan, baik dalam pengertian normatif (ideal) maupun dalam kerangka praktek yang disepakati dalam waktu-tempat tertentu

(positif). Teori prosedural ini kemudian menjadi bagian yang tak terpisahkan dari bidang perencanaan, apalagi kalau kemudian melihat perencanaan dalam perspektif ilmu pengetahuan.

Tipologi perencanaan yang dianggap sebagai teori perencanaan “umum” adalah pembagian yang dilakukan oleh Friedmann (1987). Menurut Friedmann, perencanaan dapat digolongkan menjadi empat tradisi atau teori yaitu: (1) tradisi *policy analysis* (analisis kebijakan); (2) tradisi perubahan sosial (*social reform*); (3) tradisi pembelajaran sosial (*social learning*); dan (4) mobilisasi sosial (*social mobilisation*). Keempat tipologi ini agaknya mewakili atau bisa menjelaskan bagaimana perencanaan dilakukan dalam masyarakat. Dua tradisi yang pertama mewakili perencanaan yang dilakukan sebagai upaya pembimbingan masyarakat (*societal guidance*). Dalam hal ini, obyek perencanaan adalah masyarakat dan untuk menuju kondisi yang lebih baik itu, masyarakat perlu bimbingan atau panduan (*guidance*). Sementara itu, dua tradisi terakhir memberi penekanan bahwa perencanaan sebaiknya dilakukan oleh masyarakat sendiri melalui proses transformasi sosial (*social transformation*). Tabel 4 berikut ini menjelaskan beberapa perbedaan mendasar di antara keempat tradisi tersebut.

Tabel 4. Tradisi Perencanaan Menurut John Friedmann

	ANALISIS KEBIJAKAN	PERUBAHAN SOSIAL	PEMBELAJARAN SOSIAL	MOBILISASI SOSIAL
Hakikat kedudukan/posisi perencanaan	- otoritas ilmiah - menjaga status-quo - pengambilan keputusan rasional - lengkap (synoptic)	- panduan masyarakat - efisiensi	- teori dan praktek, menjembatani di antara keduanya - pengetahuan dan tindakan	- tindakan kolektif dari bawah - transformasi sosial - sangat bersifat politis dalam transformasi
Peran perencana	- teknokrat - insinyur sosial	- administrator - menjaga poses pengambilan keputusan - meningkatkan efektivitas tindakan oleh negara	- fasilitator - mediator - ‘percobaan’ sosial - belajar dari kesalahan	- tertarik pada masyarakat yang terpinggirkan - pemberdayaan orang miskin
Akar intelektual	- aliran neo-klasik - sosiologi weber - pluralisme (herbert simon)	- institutional economic - macro-sociology - political philosophy	- pragmatism - learning by doing - emphasis on social change	- utopian - anarchist – rejecting all systems of social, norms, culture
Proses pengambilan keputusan	- prinsip optimasi - efisiensi - utilitas (hasil)	- top down - mendorong demokrasi perwakilan	- menjembatani teori dengan praktek - pengetahuan dihasilkan dari kenyataan	- kolektif atau konsensus - vanguardism (small leader)
Partisipasi dan Interes kepada publik	Perencana umumnya hanya ‘melayani’ yang punya kuasa	Sangat terbatas dalam lingkup negara – atas nama interes publik	- sangat partisipatif - penekanan pada dialog - pembelajaran mutual - menghubungkan formal-informal	- pada dasarnya partisipatif - melayani orang yang terpinggirkan
Pendekatan perencanaan	- incrementalism (disjointed) - comprehensive	- scientific - comprehensive - piecemeal social engineering	- participatory - action research	- confrontation in achieving transformation - disengagement to new way of living
	New managerialism		Communicative action Collaborative planning	

Sumber: diadaptasi dari Friedmann (1987)

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa keempat tradisi yang dikemukakan oleh Friedmann tersebut memang bisa dihubungkan dengan realita yang dihadapi oleh dunia perencanaan di Indonesia. Sebagai contoh, perencanaan tata ruang di Indonesia bisa mewakili tradisi analisis kebijakan, sementara tarik-ulur antara Gubernur DKI Sutiyoso dengan Konsorsium Masyarakat Miskin Kota (UPC) pimpinan Wardah Hafidz merupakan pertarungan antara pola pikir perencanaan yang sangat berbeda.

Pendekatan mana yang sebaiknya diambil untuk praktek perencanaan? Jawaban pertanyaan ini adalah sangat tergantung kepada konteks dan latar belakangnya. Meskipun perencanaan adalah sebuah ilmu normatif dan lebih banyak memberikan “resep” (preskripsi) ketimbang penjelasan, tidaklah mudah atau bahkan tidak mungkin untuk memberikan jawaban tunggal atas pertanyaan yang muncul dari masalah-masalah aktual di masyarakat. Resep yang satu belum tentu “salah” dibandingkan dengan resep yang lain, yang muncul dari pola pikir yang berbeda. Dengan kata lain, praktek perencanaan memerlukan pendekatan tertentu yang disesuaikan dengan kondisi dalam masyarakat serta kebutuhan perencanaan seperti apa.

RANGKUMAN

Di balik setiap hal yang bisa diamati, khususnya dalam hal ini adalah hal-hal yang terkait dengan pembangunan kota, selalu ada sesuatu yang dikemukakan sebagai penjelasan. Penjelasan itu disebut teori, dan dalam dunia perencanaan ada teori perencanaan. Awalnya, ilmu perencanaan muncul dari deretan ilmu yang terkait dengan desain dan rekayasa seperti arsitektur, landscape, teknik sipil, dan sejenisnya. Ilmu-ilmu itu berkembang dengan membawa konsep utama yakni idealisme dan utopianisme, suatu keyakinan bahwa dengan konsep tersebut para perencana akan mampu mengubah dunia. Seiring dengan berjalannya waktu, perkembangan komunitas hidup dan perubahan peradaban dan kebudayaan masyarakat, kesadaran mulai muncul bahwa kota tidak hanya terkait dengan aspek fisik saja, namun juga banyak aspek sosial dan juga ekonomi (1950-1960 an). Perencanaan sebagai ilmu kemudian berkembang dan memberi warna terhadap praktek perencanaan yang sebelumnya telah ada. Tetapi berbeda dengan ilmu-ilmu yang lain, ilmu perencanaan merupakan ilmu normatif.

Teori perencanaan berkaitan dengan gagasan dan argumentasi yang berkaitan dengan bagaimana melakukan perencanaan. Teori perencanaan tetap diperlukan karena menjadi dasar bagi perencana untuk bertindak. Perencana yang baik menempatkan teori sebagai dasar bertindak dan memperkayanya dengan pengalaman-pengalaman sehingga keputusan yang diambil semakin baik. Dalam perencanaan sebenarnya ada dua penggolongan utama, yaitu teori substantif dan teori prosedural. Teori substantif berkaitan dengan apa yang berada dalam wilayah perencanaan atau *what to do related to land use, social, economic, institutions*. Sedangkan teori prosedural berhubungan dengan *how to do*, bagaimana melakukan perencanaan, baik dalam pengertian normatif (ideal) maupun dalam kerangka praktek yang disepakati dalam waktu-tempat tertentu (positif).

TES FORMATIF

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan pengertian *theory of planning*?
2. Jelaskan apa perbedaan mendasar antara perencanaan sebagai *societal guidance* dan perencanaan sebagai *social transformation*?

LATIHAN

Dengan kelompok Anda, coba Anda amati dan ambil contoh-contoh nyata di lingkungan sekitar yang bisa menggambarkan perbedaan pendekatan dalam perencanaan menurut kerangka Friedmann. Apa yang bisa Anda amati dari kasus itu?

Subunit 2: Pendekatan Klasik dalam Perencanaan

Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan sebelumnya, tidak ada yang “benar” atau “salah” dalam pendekatan dan pola pikir tertentu dalam perencanaan. Praktek perencanaan tertentu yang didasarkan pada pola pikir tertentu tidak bisa diperbandingkan secara ideologis kebenarannya. Yang bisa dibandingkan adalah hasil (*outcome*) dari pendekatan tertentu tersebut. Hal penting lain yang bisa disampaikan adalah bahwa pendekatan perencanaan tertentu tidak selamanya bisa diterapkan di satu tempat. Dengan kata lain, dalam kondisi tertentu pendekatan satu bisa jadi tepat, tetapi ketika kondisi berubah, pendekatan yang pernah sukses tersebut mungkin saja menjadi tidak relevan lagi. Berhubungan dengan itu, maka berikut ini akan dibahas satu dari pendekatan penting dalam perencanaan, yang umumnya dikenal sebagai pendekatan klasik, yaitu pendekatan yang berbasis rasionalitas.

A. Rasionalitas sebagai Dasar Merencana

Pengertian rasionalitas secara umum adalah berkaitan dengan penggunaan pikiran dalam memahami sesuatu, sementara daya pikir dipengaruhi oleh panca indra dalam menentukan sesuatu itu sebagai masuk bisa diterima oleh nalar atau tidak. Segala hal yang tidak bisa diterima secara inderawi, dikatakan sebagai tidak rasional. Dalam ranah ilmu pengetahuan, rasionalitas ini kemudian terjelma ke dalam pendekatan ilmiah (*scientific methods*). Dalam pendekatan ilmiah, apa yang dimaksud dengan rasional selalu ada kaitan hal-hal yang bisa diamati (kondisi empirik). Dengan demikian, rasionalitas bisa juga dikatakan sebagai pola pikir yang tidak keluar dari hukum alam, selama hukum alam tersebut bisa diterima dengan akal.

Perencanaan awal umumnya berbasis kepada pendekatan rasionalitas ini. Di dalam pola pikir rasionalistik ini, kota dianggap sebagai sebuah sistem (*system approach*). Sebagaimana dibahas dalam unit-unit sebelumnya, dalam pendekatan sistem setiap hal harus dipertimbangkan karena antara satu elemen dengan elemen lainnya saling berkaitan. Selain pendekatan sistem, rasionalitas dalam perencanaan juga diwarnai dengan pengedepanan pola pikir ilmiah dalam perencanaan. Dalam pola pikir ilmiah ini siklus yang menghubungkan antara teori, empirik, dan sintesis antara teori dan empirik (kenyataan di dunia nyata) merupakan sebuah proses yang harus dilalui sebelum sampai kepada suatu akhir atau kesimpulan tertentu.

Pola pikir rasionalitas ini memberikan sumbangan yang sangat signifikan dalam perjalanan sejarah praktek perencanaan. Bahkan hingga saat ini, meskipun muncul berbagai tantangan, pola pikir rasionalitas ini masih banyak mewarnai praktek perencanaan. Mengapa rasionalitas menjadi “populer” tidak terlepas dari dua hal pokok, yakni:

- Lebih mudah mengemukakan justifikasi kepada khalayak yang luas jika apa yang diinginkan dalam perencanaan masuk akal atau setidaknya sejalan dengan pengalaman sehari-hari;
- Dalam banyak hal pola pikir rasional juga sangat “efisien” karena proses yang dilakukan bisa singkat dengan hasil yang bisa dipertanggungjawabkan juga. Ini terjadi karena umumnya perencanaan melibatkan banyak aspek sehingga efisiensi ini kemudian diambil sebagai jalan untuk memecahkan kelemahan dalam proses perencanaan.

B. Perencanaan Komprehensif

Perencanaan komprehensif adalah perencanaan yang mempunyai karakteristik utama kekomprehensifan (menyeluruh), tidak meninggalkan satu detil apapun dalam perencanaan. Dalam perencanaan komprehensif ini, perencanaan dilakukan dengan mencakup komunitas secara keseluruhan. Perencanaan umumnya juga dilakukan dalam jangka panjang (20 tahunan) dan substansinya meliputi semua aspek yang mungkin yang bisa dilakukan, seperti fisik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Dengan demikian, perencanaan komprehensif ini umumnya mempunyai tujuan banyak (*multiple objectives*), apakah itu yang berhubungan dengan fisik (lingkungan, kesehatan, sirkulasi, penyediaan fasilitas) maupun non-fisik (redistribusi, fiskal, tujuan ekonomi, keamanan).

Menurut Branch (1995), kata komprehensif menunjukkan bentuk perencanaan kota yang mempunyai kedudukan paling tinggi, paling kompleks, dan paling sulit ini secara konseptual dan analitis mencakup seluruh elemen utama kota yang menentukan seluruh kegiatan yang tengah dilakukan saat ini dan pembangunan untuk waktu yang akan datang. Selain itu, sebagaimana ditambahkan oleh Webster (1990), komprehensif itu juga menunjukkan pertimbangan terhadap elemen-elemen yang terkait. Dengan demikian, kata sifat komprehensif pada perencanaan rasional komprehensif menunjukkan bahwa perencanaan tersebut secara konseptual dan analitis mempertimbangkan elemen-elemen penting yang terkait dan relevan dengan perencanaan itu sendiri. Perencanaan kota secara komprehensif ini dapat dikatakan sebagai perencanaan sistem karena lingkupnya yang lebih luas dan sifatnya yang lebih inklusif daripada perencanaan sub sistem yang memadukan beberapa fungsi atau kegiatan pemerintah kota yang berkaitan erat satu sama lain.

Lebih lanjut, Andreas Faludi (1973) memberikan deskripsi yang lebih jauh tentang perencanaan komprehensif ini dalam beberapa ciri sebagai berikut ini:

- Bersifat holistik. Perencanaan ini mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait dan relevan dengan ruang lingkup yang sesuai dengan tujuannya. Berbagai aspek tersebut dapat berupa elemen-elemen aspek substantif, wilayah objek rencana, pelaksana rencana (*stakeholder*), disiplin ilmu yang terkait, rencana yang terlibat dan sebagainya.
- Tujuan dan sasaran perencanaannya bersifat ideal. Hal ini karena tujuan dan sasaran dari perencanaan ini berupaya untuk mengadopsi mengakomodasi berbagai kepentingan dari pihak-pihak yang terkait dengan perencanaan tersebut, tujuannya adalah menjadi umum dan biasanya bersifat ideal, yang merupakan cita-cita universal dari kebanyakan orang. Selain itu, tujuan dan sasaran perencanaan sering kali tidak terukur, karena sifatnya yang ideal, sehingga deskripsi tujuan dan sasaran perencanaan tersebut sering kali bersifat sulit untuk dievaluasi, khususnya dari sisi kuantitatif. Ukuran keberhasilan atau kegagalan seringkali tidak terjabarkan secara jelas di dalam penjelasan tujuan dan sasaran tersebut.
- Memandang suatu bagian rencana sebagai bagian dari sistem yang lebih besar. Perencanaan rasional komprehensif merupakan perencanaan yang berupaya mendudukan suatu aspek dalam keterkaitan dengan aspek lainnya secara terpadu. Pemaduan itu dikaitkan dengan sifat tujuannya yang berupaya mengadopsi keinginan semua pihak yang terkait.

- Bersifat umum dan strategis. Hal ini karena ruang lingkup rencananya diharapkan mencakup semua aspek, maka kedalaman pengkajiannya akan mencakup hal-hal yang strategis dan tidak detail.
- Membutuhkan perencanaan yang lebih praktis di dalam implementasi pelaksanaannya. Sifat strategis dari perencanaan komprehensif membutuhkan rencana-rencana yang bersifat operasional. Oleh karena itu, perencanaan ini lebih banyak berfungsi sebagai pedoman atau standar di dalam penyusunan rencana-rencana lainnya, termasuk di dalam proses evaluasi pelaksanaannya.
- Proses perencanaannya melibatkan suatu tim yang beranggotakan banyak ahli dengan latar belakang keahlian yang berbeda-beda. Sifat komprehensif pada substansi perencanaan yang beraneka ragam menurut kerja tim yang melibatkan ahli-ahli yang sesuai dengan kebutuhan.
- Jangka waktu perencanaan relatif panjang tetapi skala tanggung jawab (otonomi) pelaksanaannya sempit.
- Karena sifat tujuannya yang cenderung ideal, maka implementasi rencana kegiatan untuk mencapainya akan membutuhkan waktu yang lama.
- Meskipun wilayah substansif perencanaan komprehensif luas, tetapi karena sifatnya yang ideal dan belum operasional, maka tingkat tanggung jawabnya sempit. Termasuk dalam hal ini tanggung jawab pengawasan pelaksanaannya.

Perencanaan komprehensif ini juga sering disebut sebagai perencanaan statutori (*statutory planning schemes*). Disebut sebagai statutoris karena dalam banyak kasus perencanaan komprehensif ini bersandar kepada peraturan (legalitas) tertentu yang menjadi normanya. Dan karena sifatnya yang legalistik tersebut, dalam banyak hal perencanaan komprehensif ini dianggap terlalu kaku dan membatasi pengembangan yang lebih inovatif dan fleksible. Selain itu, beberapa kritik juga dialamatkan pada perencanaan komprehensif, di antaranya:

- Lebih banyak perhatian pada proses penyiapan ketimbang pelaksanaan
- Mencakup semua hal, tidak berfokus kepada suatu isu tertentu
- Dominasi masalah keruangan dan lahan ketimbang aspek sosial-ekonomi
- Proyeksi yang terkadang kurang realistik
- Kurang mempertimbangkan keberadaan sumberdaya yang ada
- Pemisahan antara proses pembuatan rencana dengan proses pengambilan keputusan
- Kurangnya materi tentang bagaimana pengendalian pengembangan lahan kota
- Zonasi lahan terlalu *rigid*, kurang mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial dan politik

Dalam praktek perencanaan, perencanaan komprehensif ini sering diterjemahkan dalam bentuk rencana induk (*master plan*). Model perencanaan induk ini di Indonesia bisa dilihat dalam praktek perencanaan yang berkembang sejak jaman pasca-kemerdekaan (lihat kembali Unit 2). Dalam praktek, perencanaan induk ini disusun dalam hirarki-hirarki tertentu, mulai pada skala umum sampai dengan skala yang lebih detail. Seperti misalnya di Indonesia. Pada skala umum ada rencana umum tata ruang wilayah, kemudian dilanjutkan dengan perencanaan detail kawasan, sampai dengan penyusunan rencana teknis yang di dalamnya terdapat arahan bagaimana tapak dikembangkan.

Secara umum, perencanaan induk berupaya untuk mengubah kawasan sesuai dengan kondisi ideal yang diinginkan.

C. Kritik dan Perbaikan Perencanaan Komprehensif

Pendekatan komprehensif dalam perencanaan kota seringkali dianggap tidak mampu mencerminkan kebutuhan serta kondisi sumberdaya yang ada. Kritik-kritik banyak dialamatkan pada pendekatan yang sejatinya mencerminkan pandangan bahwa perencanaan komprehensif tidak fleksibel dalam menangani perencanaan (Levy, 1988). Salah satu kritik yang muncul adalah bahwa di dalam pendekatan komprehensif tidak ada pembatasan sudut pandang permasalahan sehingga terlalu banyak permasalahan yang diangkat diangkat. Kritik yang berikutnya adalah berkenaan dengan klarifikasi terhadap nilai-nilai yang harus dipertimbangkan dalam perencanaan. Dalam tataran konseptual klarifikasi nilai terlihat logis namun seringkali tidak dapat dilakukan. Ini dapat terjadi apabila pihak-pihak yang terkait memiliki ukuran nilai yang berbeda-beda, misalnya antara LSM dengan sektor swasta di mana yang satu orientasinya nonlaba, sementara pihak satunya lagi sangat *profit oriented*.

Selain kedua hal di atas, beberapa kritik lain yang ditujukan untuk perencanaan komprehensif adalah sebagai berikut:

- Keterbatasan waktu dan sumberdaya bagi perencana seringkali tidak memungkinkan melakukan perencanaan yang “mempertimbangkan segala sesuatu untuk keputusan yang optimal”.
- Tujuan yang ditetapkan seringkali berdasarkan penilaian-penilaian yang terlalu inklusif, mengutamakan keoptimalan daripada kepuasan. Ini dalam banyak kasus sulit dicapai karena pada hakekatnya perencanaan yang baik bukanlah yang optimal tetapi yang disepakati.
- Aliran rasionalis menginginkan kesepakatan antar-berbagai kepentingan dalam menilai berbagai permasalahan agar terwujud perencanaan yang “optimal” itu. Namun hal ini hampir mustahil untuk dilaksanakan karena setiap pihak mewakili kelompok yang berbeda, dengan kepentingan yang berbeda, yang mengakibatkan ukuran nilainya juga berbeda, sehingga kesepakatan akan sulit sekali dicapai.

Namun tetap saja pihak yang mendukung pendekatan komprehensif mengatakan bahwa kritik-kritik atau kelemahan tersebut dapat diperbaiki. Berkaitan dengan nilai-nilai yang terkait dengan perencanaan, bisa saja secara menyeluruh melakukan klarifikasi sulit kalau tidak bisa dikatakan tidak masuk akal. Namun dengan upaya-upaya pendekatan tertentu, kontradiksi serta perbedaan pemahaman mengenai tujuan (*goals*) dan harapan (*purposes*) tetap bisa dilaksanakan. Dalam pola komprehensif, para pendukung pendekatan ini mengatakan bahwa karakteristik holistik (“melihat semuanya”) tidak berarti tidak memperhatikan keterbatasan waktu dan sumberdaya dan juga tingkat prioritas permasalahan. Dalam kondisi yang seperti ini, merepresentasikan berbagai permasalahan dari berbagai sudut pandang kepentingan tetap dapat dilakukan dalam perencanaan dengan menarik garis antara (jalan tengah).

Jalan tengah dalam pola pikir yang rasionalistik ini kemudian menjelma dalam dua pendekatan yang dikenal dengan **pendekatan terpilah** (*disjointed incrementalism*) serta pendekatan jalan tengah (*mixed-scanning*). Pendekatan terpilah ini pada dasarnya adalah

respon terhadap banyaknya kritik terhadap pendekatan komprehensif tersebut. Dalam pendekatan terpilah ini, permasalahan dipandang dalam perspektif yang pragmatis. Para perencana harus dapat bertindak cepat dan efektif dalam menyelesaikan suatu masalah (Lindholm dalam Levy, 1997), berdasarkan pengalaman atau contoh-contoh yang telah berhasil. Pendekatan terpilah ini memiliki dasar pertimbangan di antaranya:

- Perubahan yang tidak terlalu radikal (*modify old policies*) dari kebijakan lama lebih mudah diterima daripada mengadakan perubahan radikal dan menyeluruh karena terlalu banyak menghabiskan sumberdaya.
- Penyelesaian terpilah dalam suatu masalah memerlukan pengetahuan dan teori yang lebih sedikit sehingga usaha ini bisa meminimalkan pemikiran, sudut pandang dan kepentingan yang harus dilibatkan. Menurut Levy (1997), membangun teori membutuhkan waktu yang lama, energi dan biaya yang banyak, sementara dalam banyak kasus hasilnya sama saja dengan pemikiran yang bersifat terpilah ini.

Tabel 5. Perbandingan Pendekatan Komprehensif dan Pendekatan Terpilah

Aspek	Pendekatan	
	Pendekatan Komprehensif	Pendekatan Terpilah
Peran teori	Teori yang memadai tentang suatu masalah tersedia	Teori yang memadai tentang suatu masalah dapat dikurangi
Permasalahan	Permasalahan baru	Permasalahan lama yang dimodifikasi
Ketersediaan sumberdaya	Sumber daya melimpah	Sumber daya terbatas
Kerangka waktu	Waktu untuk mempelajari masalah cukup	Waktu untuk mempelajari masalah terbatas
Hubungan dengan aspek lain	Banyak terkait dengan kebijakan-kebijakan yang lain	Sedikit terkait dengan kebijakan-kebijakan yang lain
Pola kebijakan	Kebijakan yang disusun lebih mudah diterima secara politis (memiliki kekuatan politis)	Secara realita sering tidak memiliki kekuatan politis yang cukup.

Sumber: dimodifikasi dari Levy (1997)

Sebagaimana dengan pendekatan komprehensif, pendekatan terpilah ini juga mengandung beberapa kelemahan sebagaimana diperbandingkan dalam Tabel 5 tersebut. Sebagai respon dari kelemahan keduanya, muncul pendekatan lain yang disebut sebagai pendekatan *mixed-scanning*. Pendekatan ini merupakan jalan tengah yang pertama kali dikemukakan oleh sosiolog Amerika Serikat bernama Amitai Etzioni tahun 1970an (Faludi, 1973). Idenya pendekatan ini sederhana, yakni menggabungkan kedua pendekatan rasional komprehensif dan terpilah. Dalam pendekatan, perencanaan diawali dengan mengamati dan mempelajari (*scanning*) masalah secara keseluruhan untuk menentukan fokus mana yang akan “digarap” lebih lanjut. Tahap ‘*scanning*’ dapat bertingkat dari yang paling luas dan tidak terlalu dalam, sampai kepada fokus analisis yang semakin dalam. Setelah menemukan fokus, tahap selanjutnya dilakukan dengan komprehensif.

Contoh yang dikemukakan oleh Etzioni menarik untuk dilihat dalam konteks ini (Faludi, 1973). Bayangkan ketika seseorang diberi tugas melakukan perkiraan cuaca di penjuru bumi. Dengan pendekatan rasional komprehensif, orang tersebut memerlukan kamera yang super akurat dan memantau seluruh permukaan atmosfer sesering mungkin untuk memperoleh data setiap sudut atmosfer selengkap dan sedetil mungkin. Ini jelas mahal, lama, dan sulit mengingat luasnya area yang harus dianalisis dengan detil. Di sisi lain, orang lain yang menggunakan pendekatan terpilah akan menggunakan kecenderungan prakiraan cuaca yang sudah ada untuk menentukan titik-titik mana yang sering ada gangguan dan kemudian melakukan analisis detil, tanpa memperhatikan kemungkinan munculnya gejala cuaca buruk di lokasi lain yang sebelumnya tidak ada contohnya.

Dengan menggunakan pendekatan *mixed scanning*, orang yang lain akan mengambil tindakan menggunakan dua macam kamera yang pertama untuk melihat secara keseluruhan atmosfer dengan tidak terlalu detil. Kamera yang satunya lagi digunakan untuk mendetilkkan temuan-temuan gejala aneh dari hasil pemindaian (*scanning*) kamera pertama dan memperdalam analisisnya. Model ini tampak lebih efektif karena mampu menghasilkan analisis yang detil terhadap masalah tertentu, namun dengan tetap memperhatikan kemungkinan-kemungkinan munculnya hal-hal baru dan gejala-gejala permasalahan baru serta ruang lingkup permasalahan secara makro. Di dalam perencanaan, pendekatan ini dilakukan dengan tetap mengacu kepada tujuan komprehensif, tetapi terdapat beberapa fokus yang bisa berubah tergantung dari kebutuhan dan keberadaan sumberdaya pendukung perencanaan.

Meskipun merupakan jalan tengah dalam pendekatan perencanaan kota, pendekatan *mixed scanning* ini mempunyai kelemahan juga. Kelemahan pendekatan ini adalah kemungkinan semakin melebarnya deviasi antara tujuan umum dengan fokus perencanaan. Hal ini bisa terjadi karena perencanaan dilakukan dengan fokus yang berbeda-beda, sehingga semakin banyak fokusnya semakin besar kemungkinan untuk “bisa kembali” pada jalur yang sudah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

RANGKUMAN

Salah satu dari pendekatan penting dalam perencanaan, yang umumnya dikenal sebagai pendekatan klasik, adalah pendekatan yang berbasis rasionalitas. Pengertian rasionalitas secara umum adalah berkaitan dengan penggunaan pikiran dalam memahami sesuatu, sementara daya pikir dipengaruhi oleh panca indra dalam menentukan sesuatu itu sebagai masuk bisa diterima oleh nalar atau tidak. Segala hal yang tidak bisa diterima secara inderawi, dikatakan sebagai tidak rasional. Pola pikir rasionalitas ini memberikan sumbangan yang sangat signifikan dalam perjalanan sejarah praktek perencanaan. Bahkan hingga saat ini, meskipun muncul berbagai tantangan, pola pikir rasionalitas ini masih banyak mewarnai praktek perencanaan.

Perencanaan komprehensif adalah perencanaan yang mempunyai karakteristik utama kekomprehensifan (menyeluruh), tidak meninggalkan satu detil apapun dalam perencanaan. Kata komprehensif menunjukkan bentuk perencanaan kota yang mempunyai kedudukan paling tinggi, paling kompleks, dan paling sulit ini secara konseptual dan analitis mencakup seluruh elemen utama kota yang menentukan seluruh

kegiatan yang tengah dilakukan saat ini dan pembangunan untuk waktu yang akan datang. Perencanaan komprehensif ini juga sering disebut sebagai perencanaan statutori (*statutory planning schemes*). Disebut sebagai statutoris karena dalam banyak kasus perencanaan komprehensif ini bersandar kepada peraturan (legalitas) tertentu yang menjadi normanya.

Pendekatan komprehensif dalam perencanaan kota seringkali dianggap tidak mampu mencerminkan kebutuhan serta kondisi sumberdaya yang ada. Kritik-kritik banyak dialamatkan pada pendekatan yang sejatinya mencerminkan pandangan bahwa perencanaan komprehensif tidak fleksibel dalam menangani perencanaan. Jalan tengah dalam pola pikir yang rasionalistik ini kemudian menjelma dalam dua pendekatan yang dikenal dengan **pendekatan terpilah** (*disjointed incrementalism*) serta pendekatan jalan tengah (*mixed-scanning*). Pendekatan terpilah ini pada dasarnya adalah respon terhadap banyaknya kritik terhadap pendekatan komprehensif tersebut. Dalam pendekatan terpilah ini, permasalahan dipandang dalam perspektif yang pragmatis. Sebagaimana dengan pendekatan komprehensif, pendekatan terpilah ini juga mengandung beberapa kelemahan. Sebagai respon dari kelemahan keduanya, muncul pendekatan lain yang disebut sebagai pendekatan *mixed-scanning*. Identya pendekatan ini sederhana, yakni menggabungkan kedua pendekatan rasional komprehensif dan terpilah. Dalam pendekatan, perencanaan diawali dengan mengamati dan mempelajari (*scanning*) masalah secara keseluruhan untuk menentukan fokus mana yang akan “digarap” lebih lanjut.

TES FORMATIF

3. Jelaskan pengertian Anda terhadap pernyataan “dalam perencanaan tidak ada pendekatan yang benar dan salah”? Jika perlu berikan contoh untuk menjelaskan maksud Anda itu.
4. Sebagai jalan tengah, pendekatan *mixed scanning* juga mengandung kelemahan. Jelaskan mengapa kelemahan tersebut bisa muncul!

LATIHAN

Coba perhatikan kasus ini sebagai contoh untuk diskusi. Untuk mengatasi permasalahan transportasi Kota Jakarta, Pemerintah DKI Jakarta melakukan beberapa upaya penyelesaian, di antaranya:

1. Menerapkan peraturan pembatasan penumpang kendaraan pada kawasan-kawasan tertentu dan jam-jam puncak. Peraturan ini dikenal dengan *three-in-one*.
2. Membangun jalan tol lingkar luar (JORR – Jakarta Outer Ring Road) yang menghubungkan bagian timur dan barat wilayah Jakarta sehingga terbentuk jalan melingkar di pinggiran Jakarta.
3. Melaksanakan kebijakan pembangunan *busway*, yakni jalur khusus untuk angkutan umum masal dengan moda bis kota. Pelaksanaan *busway* saat ini sudah mencakup setidaknya empat koridor yang sudah operasional.

Dengan melakukan diskusi dengan kelompok Anda, di mana dari ketiga bentuk perencanaan tersebut di atas yang dapat digolongkan ke dalam: pendekatan komprehensif, terpilah, atau *mixed scanning*. Jelaskan argumentasi Anda.

Subunit 3: Pendekatan Strategis dalam Perencanaan

Pendekatan strategis dalam perencanaan sebenarnya tidak sepenuhnya berasal dari perkembangan pemikiran di bidang perencanaan. Munculnya pendekatan strategis ini sebenarnya mengacu kepada munculnya pendekatan yang sama dalam bidang manajemen, dan dalam bidang militer/strategi pertahanan yang sudah dikenal sejak jaman dulu. Meluasnya pemanfaatan pendekatan ini dalam perencanaan tidak terlepas dari kebutuhan akan perencanaan yang bisa “bekerja”, dalam arti mampu mengarahkan perkembangan kota di masa depan. Selain itu, kemunculan pendekatan strategis ini juga dipicu oleh kegagalan demi kegagalan yang melanda dunia perencanaan, khususnya di negara-negara sedang berkembang.

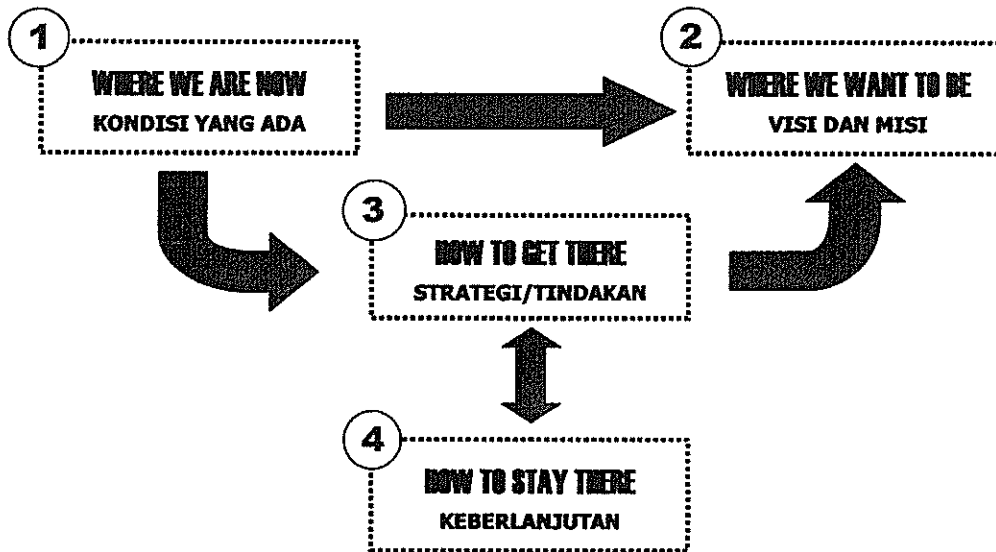
A. Konsep Berpikir dan Manajemen Strategis

Berpikir strategis adalah berpikir tentang masa depan yang diinginkan. Bryson (1988) mengatakan bahwa esensi dari berpikir dan bertindak strategis adalah tidak membiarkan “nasib” yang menentukan sesuatu, tetapi tindakan tertentu harus dilakukan untuk mengubah nasib. Pola berpikir itulah yang dipakai oleh para pemikir atau ahli strategi perang SunTzu yang kemudian banyak diadopsi oleh kalangan bisnis. Mengapa harus berpikir strategis dalam bisnis? Tidak bisa dipungkiri bahwa dunia bisnis adalah dunia yang sangat kompetitif. Membiarkan sebuah unit bisnis berjalan “apa adanya” merupakan sebuah kesalahan, karena pada saat yang sama sang pesaing akan melakukan upaya-upaya untuk lebih dari pada pesaing. Penjelasan ini setidaknya membuka wawasan mengapa kemudian dunia bisnis kemudian mengadopsi “ilmu perang” untuk mengembangkan bisnisnya.

Karena bertujuan untuk mengarahkan masa depan yang diinginkan tetapi di sisi lain tidak mengabaikan bagaimana kondisi sumberdaya yang dimiliki, berpikir strategis secara umum dijabarkan dalam kerangka sebagaimana tercantum dalam Gambar 12 berikut ini. Berpikir strategis dimulai dengan menimbang apa yang diinginkan di masa depan untuk mengubah kondisi itu (*what we want to be*). Berbeda dengan pola berpikir yang lain, dalam berpikir strategis terdapat perbandingan/analisis yang menggambarkan kondisi sekarang (*what we are now*) dengan apa yang dituju tersebut. Apa yang ingin dicapai itu disebut dengan visi dan misi (lihat pembahasan pada Unit 5). Keduanya menggambarkan apa yang ingin dicapai dan bagaimana pencapaian itu akan memberikan sumbangan pada perkembangan selanjutnya.

Dalam pola berpikir strategis, fokus kemudian terletak kepada strategi atau tindakan apa yang akan dilakukan untuk mengurangi jurang perbedaan (*gap*) antara kondisi yang diinginkan dengan kondisi sekarang itu. Tahapan ini adalah penyusunan strategi atau tindakan. Di dalamnya terkandung langkah-langkah sistematis yang dilakukan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Selain menjelaskan bagaimana mencapai tujuan dengan serangkaian strategi dan tindakan tersebut, dalam pola pikir strategis juga dikemukakan bagaimana tindakan atau cara untuk tetap berada pada kondisi yang diinginkan tersebut sekali tujuan itu sudah tercapai. Dalam contoh perang militer atau permainan sepakbola misalnya, ini dapat dianalogikan dengan bagaimana cara mempertahankan kemenangan ketika kemenangan itu sudah tercapai. Dengan demikian, dalam berpikir strategis bukan hanya tujuan akhir yang dipikirkan, melainkan melangkah lebih kepada bagaimana mempertahankan atau meningkatkan tujuan yang akan dicapai tersebut.

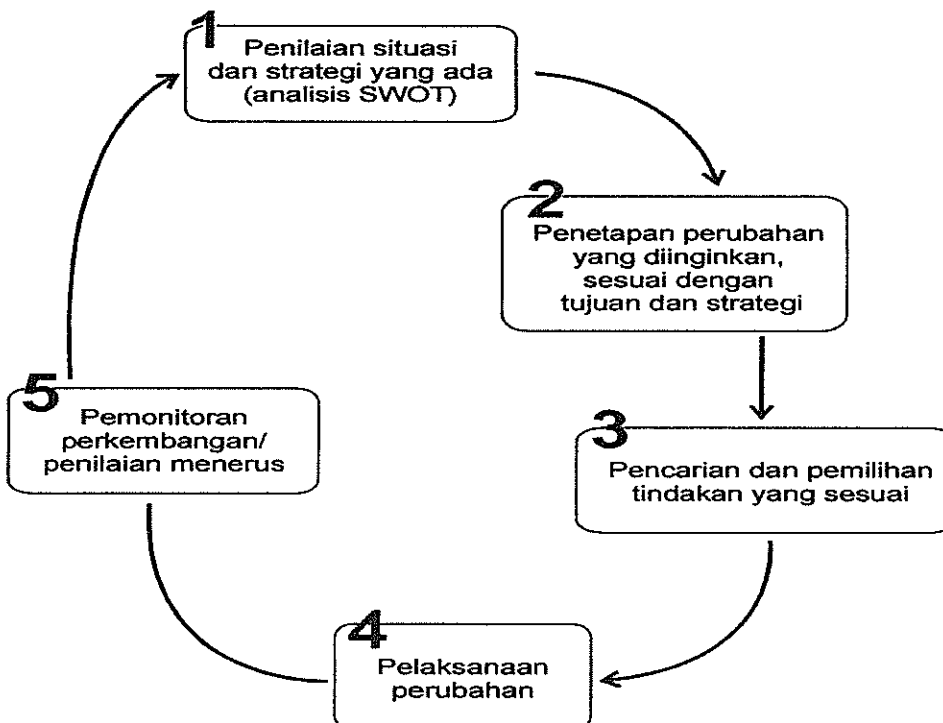
Gambar 12. Kerangka Berpikir Strategis



Sumber: dirangkum dari berbagai sumber

Penjabaran kerangka berpikir strategis tersebut dalam proses manajemen strategis umumnya dilakukan melalui penilaian situasi yang ada. Dalam hal ini, analisis kondisi internal dan eksternal menjadi langkah awal, yang kemudian dilanjutkan dengan tahapan-tahapan berikutnya melalui penetapan tujuan dan pengembangan alternatif sampai pelaksanaan dan monitoring serta evaluasi (Gambar 13).

Gambar 13. Kerangka Model Manajemen Strategis



Sumber: dirangkum dari berbagai bahan pustaka

B. Perencanaan Statutori dan Perencanaan Berbasis Kinerja

Pendekatan komprehensif dalam perencanaan kota dalam banyak kasus juga disebut sebagai perencanaan statutoris (*statutory planning*). Dalam perencanaan statutoris ini, umumnya perencanaan didasarkan pada hukum sebagai instrumen utama serta biasanya dalam bentuk rencana fisik atau tata ruang (lihat Davidson, 1996). Dalam beberapa hal, perencanaan statutoris ini mempunyai kelebihan, di antaranya:

- Perencanaan statutoris bisa melindungi komponen-komponen kritis karena dasar hukumnya kuat.
- Dengan adanya perencanaan statutoris pemerintah bisa menghindari keputusan-keputusan yang bersifat ad-hoc, temporer yang pada kadar tertentu malahan bisa merusak tatanan kelembagaan yang telah ada.
- Pada perencanaan yang bersifat statutoris, ada kelembagaan yang terlatih dengan baik sehingga kegiatan perencanaan bisa berjalan sebagaimana mestinya.

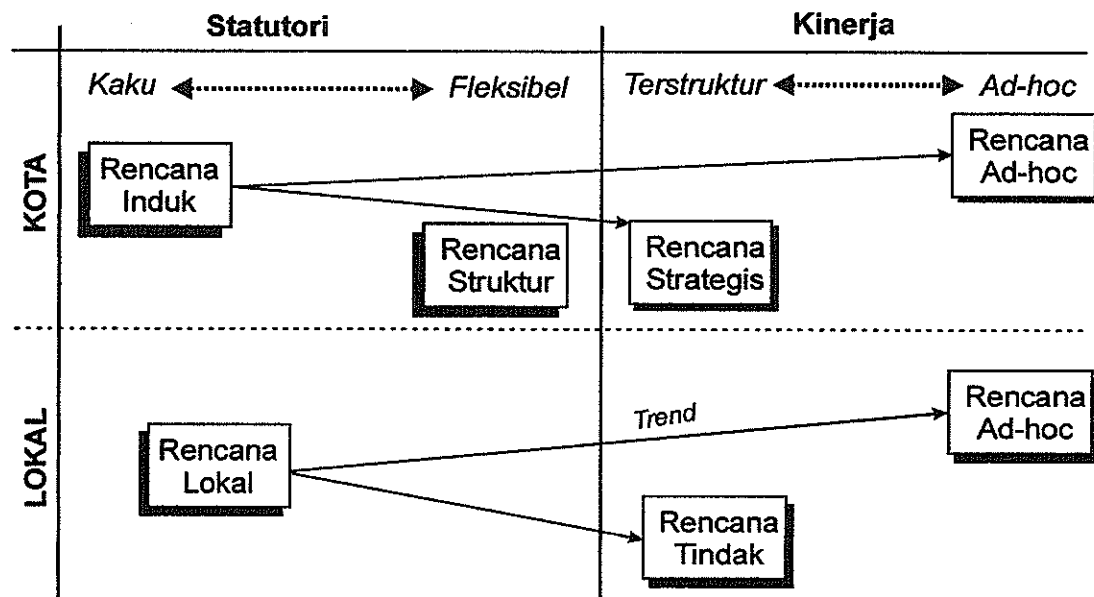
Di luar beberapa kelebihan yang disebutkan itu, perencanaan statutoris juga mempunyai banyak kelemahan. Yang paling utama adalah bahwa perencanaan statutoris tidak fleksibel karena terlalu birokratis, terlalu berbasis kepada dasar hukum yang umumnya memang kurang kompromistis terhadap perubahan. Hukum juga yang membuat perencanaan yang dilakukan menjadi terhambat, karena pada kasus-kasus tertentu perkembangan menjadi terhambat karena legalitas terlambat dibandingkan dengan kemajuan jaman. Kelemahan yang bisa muncul dari model perencanaan statutoris adalah ia menjadi tidak efektif jika pemerintahan lemah dan pemahaman/kesadaran hukum tidak ada (Davidson, 1996).

Pada tahun 1990an mulai muncul pendekatan baru yang disebut sebagai *performance-based planning*. Perencanaan berbasis kinerja ini adalah perencanaan yang ditujukan untuk pencapaian target dan sasaran yang jelas indikatornya. Secara umum pendekatan ini tidak diusulkan sebagai pengganti atau “anti” terhadap perencanaan yang bersifat statutoris, melainkan sebaliknya yaitu mengisi kekosongan yang menjadi kelemahan perencanaan statutoris (Davidson, 1986). Perencanaan berbasis kinerja ini pada dasarnya merupakan penjabaran dari pola pikir strategis sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya. Dalam perencanaan ini terhadap dua elemen yang sangat penting, yaitu perencanaan strategis dan perencanaan tindak (*action planning*).

Dalam model ini, yang dimaksud dengan rencana tindak adalah sebuah proses pembangunan yang bersifat partisipatif, jangka pendek, dengan tujuan dan area perencanaan yang terbatas (Barros, 1991; Hamdi, 1993). Sementara itu, rencana strategis pada dasarnya adalah rencana tindak tapi dalam jangkauan yang lebih luas (fisik, ekonomi, politik) dan jangka menengah. Dengan demikian, rencana tindak berkaitan dengan pencapaian tujuan-tujuan masa kini, sedangkan perencanaan strategis berhubungan dengan pencapaian dalam jangka panjang.

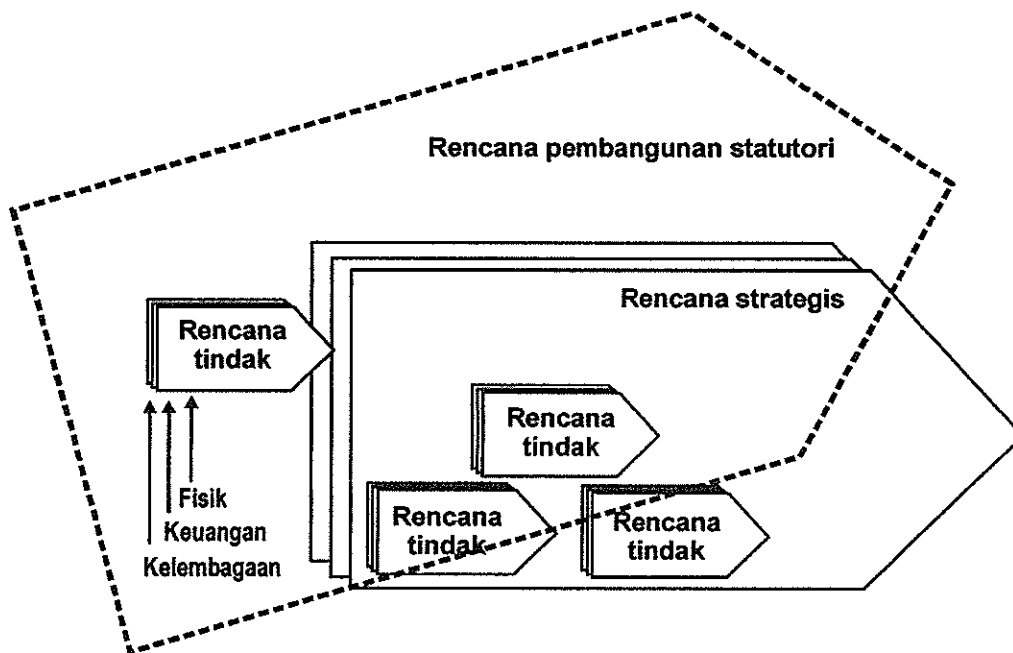
Sebagaimana tercantum dalam Gambar 14, rencana statutoris tidak bertentangan dengan rencana berbasis kinerja. Rencana statutoris yang dalam banyak hal tidak berhasil mengarahkan kondisi sesuai yang direncanakan, dilengkapi dengan rencana berbasis kinerja yang mengisi kebutuhan dengan kriteria dan sumberdaya yang ada. Salah contoh dari pendekatan ini dalam ranah perencanaan Indonesia adalah pekerjaan penyusunan program pembangunan prasarana terpadu (P3KT) yang populer tahun 1990an.

Gambar 14. Karakteristik Rencana Statutori dan Rencana Berbasis Kinerja



Sumber: Davidson (1996)

Gambar 15. Hubungan Rencana Berbasis Kinerja dengan Rencana Statutoris



Sumber: Davidson (1996)

Walau dianggap cukup penting untuk mengisi kekurangan rencana statutoris, perencanaan tindak dipandang mempunyai beberapa kelemahan di antaranya: (1) kurang dukungan aspek legal; dan (2) cenderung untuk menjadi ad-hoc. Kedua hal

tersebut merupakan hambatan dalam pelaksanaan rencana tindak. Namun demikian, perencanaan tindakan mempunyai beberapa kelebihan, yakni:

- efektif dalam jangka pendek
- orientasi pada implementasi
- jangka waktu dan area serta cakupan bidang yang jelas
- realistis, karena berdasarkan sumberdaya yang ada

Pada saat ini, perencanaan berbasis kinerja (rencana strategis dan rencana tindak) sudah banyak penerapannya dalam bidang perencanaan kota. Luasnya penggunaan ini memberikan gambaran bahwa pada saat ini pendekatan klasik yang berbasis pada paham rasionalistik-komprehensif tidak lagi sejalan dengan perkembangan. Beberapa kebijakan pemerintah seperti perencanaan sektoral sudah mengarah pada perencanaan berbasis kinerja ini. Namun perkembangan ini tidak semata-mata bahwa perencanaan strategis lebih baik dibandingkan dengan yang lain, melainkan semata-mata hanyalah terkait dengan kemanfaatan yang diperlukan pada saat ini.

RANGKUMAN

Pendekatan strategis dalam perencanaan sebenarnya tidak sepenuhnya berasal dari perkembangan pemikiran di bidang perencanaan. Munculnya pendekatan strategis ini sebenarnya mengacu kepada munculnya pendekatan yang sama dalam bidang manajemen, dan dalam bidang militer/strategi pertahanan yang sudah dikenal sejak jaman dulu. Berpikir strategis adalah berpikir tentang masa depan yang diinginkan. Esensi dari berpikir dan bertindak strategis adalah tidak membiarkan “nasib” yang menentukan sesuatu, tetapi tindakan tertentu harus dilakukan untuk mengubah nasib. Berpikir strategis dimulai dengan menimbang apa yang diinginkan di masa depan untuk mengubah kondisi itu (*what we want to be*).

Pada tahun 1990an mulai muncul pendekatan baru yang disebut sebagai *performance-based planning*. Perencanaan berbasis kinerja ini adalah perencanaan yang ditujukan untuk pencapaian target dan sasaran yang jelas indikatornya. Perencanaan berbasis kinerja ini pada dasarnya merupakan penjabaran dari pola pikir strategis sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya. Dalam perencanaan ini terhadap dua elemen yang sangat penting, yaitu perencanaan strategis dan perencanaan tindak (*action planning*). Walau dianggap cukup penting untuk mengisi kekurangan rencana statutoris, perencanaan tindak dipandang mempunyai beberapa kelemahan di antaranya: (1) kurang dukungan aspek legal; dan (2) cenderung untuk menjadi ad-hoc.

TES FORMATIF

5. Jelaskan mengapa pendekatan perencanaan berbasis kinerja muncul dalam dunia perencanaan. Berikan ilustrasi jika diperlukan!
6. Perencanaan tindak (*action planning*) merupakan perencanaan yang dianggap realistis dalam menangani masalah yang ada dalam pembangunan kota. Menurut Anda, apa yang menjadi perbedaan yang sangat mendasar antara perencanaan tindak dengan perencanaan lainnya?

LATIHAN

Dengan mengambil kasus di sekitar kota tempat tinggal Anda (Semarang, misalnya), coba Anda ambil contoh aspek pembangunan apa yang seharusnya ditangani dengan perencanaan statutoris dan aspek pembangunan apa yang memang harus ditangani dengan model perencanaan berbasis kinerja? Apa kesimpulan Anda dan teman-teman kelompok Anda?

Subunit 4: Pendekatan Perencanaan Kontemporer

Pendekatan perencanaan terkini ditandai oleh banyak hal yang bersifat kontekstual. Hal-hal yang bersifat kontekstual ini tidak saja berasal dari dunia perencanaan, melainkan juga berasal dari konteks yang lebih luas. Dari dalam bidang perencanaan sendiri, adanya beberapa pemikiran baru mempengaruhi praktek perencanaan. Dari luar bidang perencanaan, perubahan kondisi sosial, politik, dan ekonomi baik pada level nasional maupun global telah juga mendorong perkembangan perencanaan menuju kepada munculnya pendekatan-pendekatan yang baru. Berikut ini beberapa hal yang terkait dengan pendekatan perencanaan baru tersebut.

A. Perencanaan sebagai Proses

Dalam tradisi perencanaan kota sebagaimana yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, perencanaan lebih banyak dibahas sebagai hasil (produk). Upaya-upaya perencanaan dilakukan untuk menghasilkan sebuah produk perencanaan yang bisa diterima oleh semua pihak yang terlibat dan bisa dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan. Namun, sebagaimana telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya, dari beberapa kelemahan yang muncul dalam pendekatan perencanaan terdahulu, melihat perencanaan sebagai sebuah produk adalah kelemahan yang menonjol. Dengan pola pikir yang seperti ini, kegiatan perencanaan berhenti ketika sebuah produk perencanaan (dokumen) perencanaan telah selesai disusun.

Model perencanaan seperti ini telah mendapatkan kritik yang cukup kuat. Kritik pertama berkaitan dengan peran perencana atau lembaga perencana. Dalam pendekatan perencanaan tradisional, perencana merupakan pihak yang dianggap mengetahui segala macam hal yang terkait dengan perencanaan. Dalam posisi demikian ini, perencana seolah-olah mempunyai kekuasaan untuk melakukan tindakan yang bersifat diskresi (*discretionary*), yakni kekuasaan mengambil keputusan yang baik atau buruknya sangat tergantung kepada pendapat atau pemahaman si perencana tersebut. Dengan kata lain, perencana atau lembaga perencanaan ditempatkan sebagai teknokrat, pihak yang paling bertanggung jawab kepada pengembangan masyarakat.

Kritik berikutnya berkaitan dengan proses perencanaan (metode dalam proses perencanaan akan dibahas pada Unit 5). Dalam model yang menempatkan perencana dalam posisi yang kuat tersebut, proses yang terjadi umumnya sangat monolitik. Perencana atau lembaga perencana melibatkan pihak lain hanya sebatas pada pemberian masukan data dan informasi, sedangkan proses pengambilan keputusan dilakukan secara otonom oleh lembaga-lembaga perencana. Kondisi ini menjadikan perencanaan sebagai proses sepihak, sementara pada sisi lain posisi masyarakat dalam proses pembangunan sangat terbatas. Tidak jarang praktek ini membawa implikasi munculnya konflik antara pihak-pihak yang terkait dengan pembangunan (lihat lagi Unit 1).

Untuk mengatasi hal tersebut, banyak yang mengatakan perencanaan seharusnya dilihat sebagai proses. Perencanaan sebagai proses dalam hal ini mencakup dua hal pokok. Yang pertama adalah melihat perencanaan sebagai sebuah kegiatan yang tidak pernah berhenti dan berjalan secara berulang-ulang. Dalam pandangan ini, perencanaan tidak harus dilihat hanya sebagai sebuah resep tunggal yang tidak bisa dibantah kebenarannya, melainkan juga sebagai kumpulan alternatif atau opsi yang terbuka terhadap perubahan. Aspek kedua dalam melihat perencanaan sebagai proses adalah pelibatan banyak pihak dalam pengambilan keputusan (*decision-making process*). Sebagaimana telah disinggung dalam bagian sebelumnya, perencanaan merupakan konsensus sehingga seharusnya ada *consensus building* dalam proses penyusunannya. Ini berarti bahwa pelibatan masyarakat khususnya dalam perencanaan merupakan kunci keberhasilan mencapai konsensus itu. Pelibatan ini juga seharusnya merambah pada aspek implementasi yang merupakan aspek penting lain dalam perencanaan.

B. Pendekatan Partisipatif dalam Perencanaan

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan dapat dilacak dari wacana yang berkembang di dunia perencanaan Amerika Serikat pada tahun 1960an. Wacana yang berkembang adalah bahwa model-model perencanaan yang diterapkan di sana telah menyebabkan beberapa permasalahan serius di perkotaan. Dari wacana tersebut kemudian berkembang pemikiran baru bahwa perencanaan harus melibatkan masyarakat dalam prosesnya. Beberapa pemikiran yang dikemukakan oleh Wildavsky (1970) tentang pentingnya advokasi dalam perencanaan serta Arnstein (1969) tentang tangga partisipasi merupakan beberapa catatan penting pendorong munculnya pendekatan partisipatif dalam perencanaan.

Di Indonesia, wacana partisipatif dalam perencanaan ini mulai berkembang seiring dengan adanya beberapa dampak negatif yang berlebihan akibat krisis moneter tahun 1997. Pada periode-periode sebelumnya, dominasi negara dalam proses pembangunan sangat kuat sehingga hal ini tidak memberikan peluang yang cukup bagi pihak di luar pemerintah, khususnya masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Setelah terjadi pergantian pemerintahan dan ditandai dengan kebijakan desentralisasi, model partisipasi dalam pembangunan dan perencanaan ini semakin meluas.

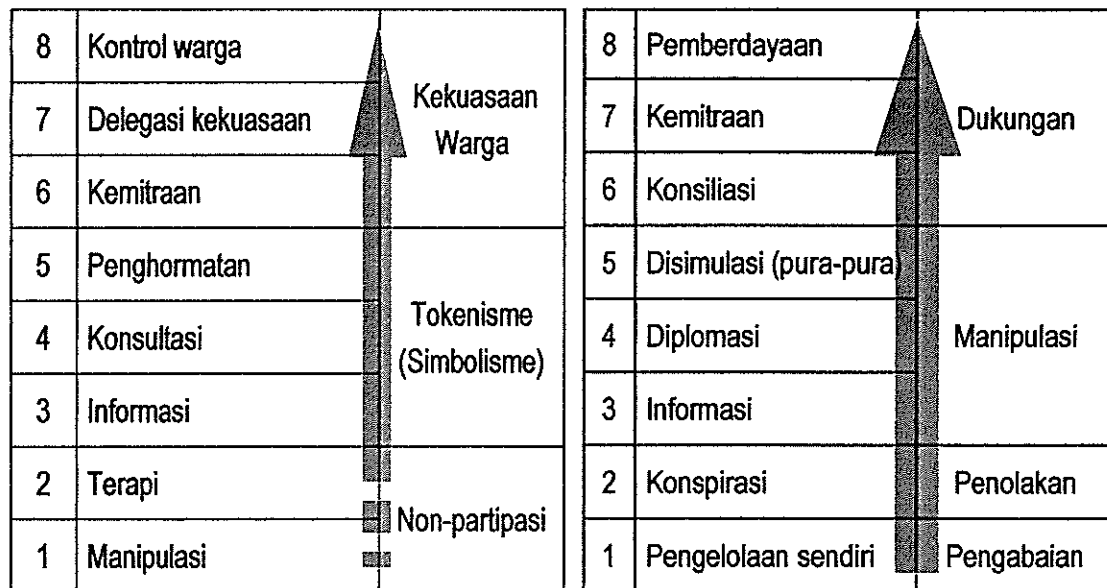
Apa yang dimaksud dengan partisipasi dan perencanaan partisipatif? Partisipasi dalam pembangunan seringkali diartikan sebagai proses di mana *stakeholder* mempengaruhi dan membagi kewenangan dalam inisiatif pembangunan, pengambilan keputusan, dan penggunaan sumberdaya yang mempengaruhi mereka. Perencanaan partisipatif dalam hal ini adalah sebuah proses di mana dilaksanakan secara partisipatif, baik dalam tataran perumusan kebijakan maupun implementasi. Pengertian yang kelihatannya sederhana ini sejatinya menyimpan sesuatu yang tidak mudah dilaksanakan, karena pelibatan masyarakat dalam perencanaan tidak saja berkaitan dengan dukungan sistem yang lebih luas, tetapi juga membutuhkan upaya-upaya peningkatan kapasitas sehingga para *stakeholder* mempunyai persepsi yang sama terhadap maksud dan tujuan perencanaan.

Karena melibatkan banyak aspek tersebut, dalam kenyataan tidak selamanya 'partisipasi' yang diharapkan bisa terjadi dengan mudah. Beberapa studi kasus menggambarkan bahwa keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan perencanaan partisipatif ditentukan oleh banyak hal (lihat kasus ini dalam Setyono (ed.), 2005).

Sherry Arnstein (1969) memberikan gambaran tentang adanya tingkatan dalam perencanaan partisipatif ini (lihat Gambar 16). Menurut Arnstein tidak selamanya yang bersifat partisipatif sesungguhnya juga partisipatif, karena ada beberapa tingkatan di mana yang terjadi adalah hanya konsultasi atau malahan manipulasi dari para pengambil kebijakan untuk memperoleh legitimasi perencanaan.

Maria Chougill (1996) memberikan pandangan yang sedikit berbeda dengan Arnstein mengenai partisipasi ini. Jika menurut Arnstein partisipasi ini terjadi secara sempurna dengan adanya kontrol warga, menurut Chougill perencanaan partisipatif akan tercapai jika masyarakat sudah 'berdaya' sehingga kemudian ada dukungan yang bersifat sukarela terhadap pengambilan keputusan. Memang konteks yang diambil oleh kedua teori tersebut sedikit berbeda. Arnstein mengemukakan gagasannya dalam konteks negara maju (Amerika Serikat) pada era tahun 1960an, sementara Chougill lebih menekankan teorinya pada konteks 1990an di negara sedang berkembang.

Gambar 16. Tangga Partisipasi Menurut Arnstein (1969) dan Chougill (1996)



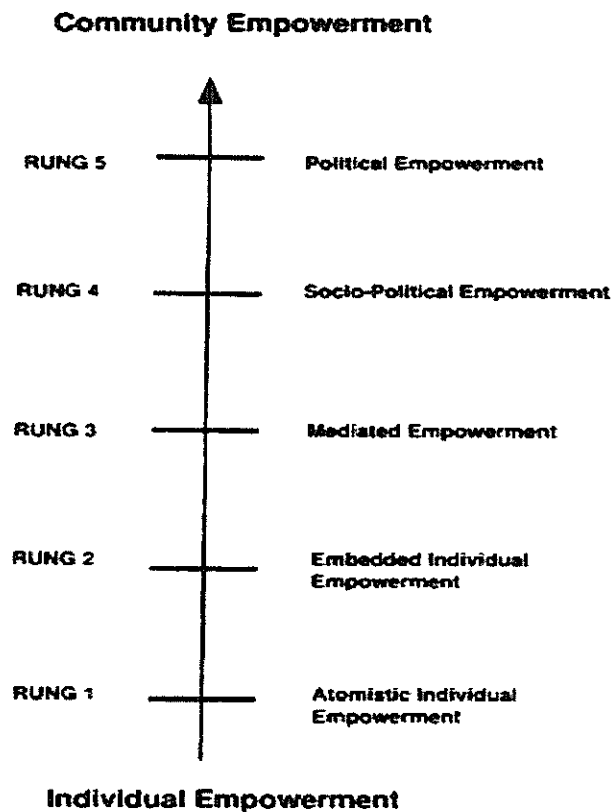
Sumber: Arnstein (1969) dan Chougill (1996)

Apa yang disampaikan oleh Chougill ini sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Rocha (1997). Menurut Rocha, perencanaan partisipatif memerlukan proses pemberdayaan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini, keberadaan masyarakat diukur dalam pandangan kolektif. Pemberdayaan secara individual belum menjadi garansi dari sebuah masyarakat yang berdaya. Masyarakat yang berdaya adalah masyarakat yang aspirasi politiknya mempunyai kekuatan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, pemberdayaan di sini diartikan sebagai bagaimana masyarakat secara kolektif telah berdaya, bukan individunya (lihat Gambar 17).

Implementasi konsep tersebut dalam perencanaan kota bisa beragam. Pada tradisi perencanaan yang dipengaruhi oleh sistem perencanaan Inggris (British Planning

System), mekanisme partisipasi ini dilakukan dalam bentuk dengar pendapat publik (*public hearing*). Dengan pendapat umum biasanya dilakukan sebelum sebuah rencana diketok sebagai produk hukum yang mengikat. Pada sistem perencanaan lain mekanisme ini bisa berbeda-beda. Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam perencanaan ini sebenarnya sudah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 yang mengatur bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi atau ikut serta dalam perencanaan (tata ruang).

Gambar 17. Tingkatan dalam Pemberdayaan Masyarakat



Sumber: Rocha (1997)

C. Pendekatan Lain dalam Dunia Perencanaan Kontemporer

Beberapa pendekatan lain dalam dunia perencanaan kontemporer cukup beragam. Keberagaman pendekatan ini muncul karena perubahan yang cukup pesat dalam konteks perencanaan. Perubahan yang paling cepat barangkali adalah peningkatan kapasitas masyarakat sehingga pengetahuan perencanaan tidak saja dimonopoli oleh para perencana melainkan juga oleh kalayak yang lebih luas. Beberapa faktor lain juga mendukung peningkatan kapasitas masyarakat tersebut, seperti misalnya globalisasi dengan segala macam aspek yang dikandungnya (penjelasan tentang tema ini akan banyak dibahas pada Unit 4). Globalisasi dianggap hanya salah satu sisi dari keping uang yang sama, di mana yang satunya lagi adalah munculnya sentimen kelokalan. Kelokalan ini dalam tataran politik dan sosial yang lebih luas kemudian berkembang

menjadi gerakan atau upaya-upaya desentralisasi, atau pengalihan kekuasaan dan kewenangan kepada unit-unit yang lebih kecil dari yang sebelumnya terpusat pada satu atau pihak tertentu yang berada di “pusat”.

Perkembangan baru ini ditambah dengan semakin banyaknya pengaruh keberadaan ilmu dan pengetahuan lain dalam perencanaan, seperti misalnya feminisme, emansipasi, keberlanjutan lingkungan serta beberapa konsep lain, mendorong munculnya pendekatan baru dalam perencanaan. Pendekatan baru ini pada dasarnya mempunyai pola yang sama sekali berbeda dengan pola yang sudah ada pada pendekatan perencanaan yang sudah *established*. Beberapa karakteristik yang menjadi penciiri dari pendekatan baru ini di antaranya adalah:

- Menghargai adanya keberagaman dalam dunia perencanaan, sehingga modus perencanaan umumnya dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai macam kepentingan.
- Ada pemihakan yang cukup jelas pada bagian atau kelompok masyarakat tertentu yang tidak memperoleh porsi yang memadai dalam bidang ekonomi, sosial dan politik (*marginal*).
- Pendekatan perencanaan ini dilakukan tidak dalam bentuk menyeluruh, melainkan pada kasus-kasus tertentu dan daerah tertentu (*area based*).
- Perencanaan merupakan sebuah proses pembentukan konsensus antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terlibat.
- Peran negara dalam segala levelnya tetap penting tetapi tidak dominan. Pemerintah menjadi fasilitator dalam proses perubahan, sementara perubahannya itu sendiri dilakukan para pemangku kepentingan yang ada, khususnya masyarakat.
- Pendekatan yang muncul bisa jadi merupakan kombinasi dari dua atau lebih pendekatan lain, sesuai dengan kepentingan perencanaan.

RANGKUMAN

Pendekatan perencanaan terkini ditandai oleh banyak hal yang bersifat kontekstual. Hal-hal yang bersifat kontekstual ini tidak saja berasal dari dunia perencanaan, melainkan juga berasal dari konteks yang lebih luas. Dalam tradisi perencanaan kota sebagaimana yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, perencanaan lebih banyak dibahas sebagai hasil (produk). Untuk mengatasi hal tersebut, banyak yang mengatakan perencanaan seharusnya dilihat sebagai proses.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan dapat dilacak dari wacana yang berkembang di dunia perencanaan Amerika Serikat pada tahun 1960an. Partisipasi dalam pembangunan seringkali diartikan sebagai proses di mana *stakeholder* mempengaruhi dan membagi kewenangan dalam inisiatif pembangunan, pengambilan keputusan, dan penggunaan sumberdaya yang mempengaruhi mereka. Perencanaan partisipatif dalam hal ini adalah sebuah proses di mana dilaksanakan secara partisipatif, baik dalam tataran perumusan kebijakan maupun implementasi.

Beberapa pendekatan lain dalam dunia perencanaan kontemporer cukup beragam. Keberagaman pendekatan ini muncul karena perubahan yang cukup pesat dalam konteks perencanaan. Perkembangan baru ini ditambah dengan semakin banyaknya

pengaruh keberadaan ilmu dan pengetahuan lain dalam perencanaan, mendorong munculnya pendekatan baru dalam perencanaan.

TES FORMATIF

7. Jelaskan mengapa perencanaan seharusnya tidak hanya dilihat sebagai produk tetapi sebagai proses?
8. Apa yang dimaksud dengan adanya manipulasi dalam tangga partisipasi dalam perencanaan?

LATIHAN

Di dalam kelas, Anda dan beberapa teman Anda (3-4 orang) melakukan permainan peran (*role playing*). Salah satu dari Anda menjadi pihak yang mewakili pemerintah, 3 teman Anda menjadi pihak lain di luar pemerintah, misalnya masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dan pemilik modal. Dalam peran Anda masing-masing, coba Anda melakukan diskusi tentang rencana perbaikan kampung di sekitar kawasan komersial (pasar) yang berkembang. Setelah Anda melakukan diskusi, coba Anda menarik pelajaran dari diskusi tersebut, khususnya pada aspek:

- Apa yang menyebabkan terjadinya perbedaan pandangan antara satu pihak dengan pihak lainnya?
- Bagaimana seharusnya cara yang dilakukan sehingga tercapai sebuah kesepakatan bersama?

Kunci Jawaban Tes Formatif

1. **Jelaskan apa yang dimaksud dengan pengertian *theory of planning*?**
Theory of planning atau teori perencanaan adalah teori yang menjelaskan bagaimana dan mengapa perencanaan dilakukan. Teori perencanaan juga merupakan sebuah teori normatif, dalam artian penjelasan yang diberikan adalah penjelasan tentang bagaimana praktek perencanaan seharusnya dilakukan.
2. **Jelaskan apa perbedaan mendasar antara perencanaan sebagai *societal guidance* dan perencanaan sebagai *social transformation*?**
*Perbedaan mendasar dari kedua tradisi tersebut adalah terkait dengan dari mana datangnya perubahan. Pada *societal guidance*, perubahan dilakukan oleh para perencana, yang dalam hal ini mewakili pemerintah. Sementara itu, pada *social transformation* perubahan terjadi karena ada perubahan di dalam masyarakat, atau masyarakat difasilitasi untuk memperbaiki kondisinya sendiri.*
3. **Jelaskan pengertian Anda terhadap pernyataan “dalam perencanaan tidak ada pendekatan yang benar dan salah”? Jika perlu berikan contoh untuk menjelaskan maksud Anda itu.**
Diskusi tentang pendekatan perencanaan tidak bisa dilakukan dalam kerangka benar atau salah, karena kalau hal tersebut dilakukan maka ukuran kebenaran menjadi kabur. Pendekatan perencanaan lebih tepat dibahas dalam kerangka kontekstual, artinya perencanaan dengan pendekatan tertentu bisa tepat jika konteksnya tepat, tetapi bisa juga sebaliknya bila konteksnya berbeda.

4. Sebagai jalan tengah, pendekatan *mixed scanning* juga mengandung kelemahan. Jelaskan mengapa kelemahan tersebut bisa muncul!
Kelemahan utama dalam pendekatan ini adalah pada perubahan yang terjadi pada fokus perencanaan. Banyaknya fokus perencanaan yang muncul bisa membuat perencanaan tidak sejalan dengan tujuan akhir yang diharapkan.
5. Jelaskan mengapa pendekatan perencanaan berbasis kinerja muncul dalam dunia perencanaan. Berikan ilustrasi jika diperlukan!
Pendekatan perencanaan berbasis kinerja muncul karena adanya kebutuhan untuk mempunyai ukuran yang jelas untuk melihat hasil-hasil perencanaan. Dengan kata lain, perencanaan yang dilakukan harus mempunyai tujuan akhir yang bisa diukur, berdasarkan sumberdaya yang tersedia serta jelas kerangka waktu pencapaiannya.
6. Perencanaan tindak (*action planning*) merupakan perencanaan yang dianggap realistis dalam menangani masalah yang ada dalam pembangunan kota. Menurut Anda, apa yang menjadi perbedaan yang sangat mendasar antara perencanaan tindak dengan perencanaan lainnya?
Salah satu ciri penting perencanaan tindak adalah kemungkinan pelaksanaannya besar, sehingga apa yang direncanakan dengan mudah akan dilaksanakan dan menghasilkan keluaran yang tertentu. Ciri yang lain adalah bahwa perencanaan tindak dilakukan dengan kesepakatan semua pemangku kepentingan sehingga mempunyai legitimasi yang kuat di mata para stakeholder.
7. Jelaskan mengapa perencanaan seharusnya tidak hanya dilihat sebagai produk tetapi sebagai proses?
Karena perencanaan merupakan sebuah kegiatan yang selalu berjalan. Perencanaan bukan merupakan tujuan tetapi adalah alat atau jalan untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam pengertian ini maka perencanaan adalah sebuah proses.
8. Apa yang dimaksud dengan adanya manipulasi dalam tangga partisipasi dalam perencanaan?
Manipulasi terjadi apabila proses perencanaan partisipatif dilakukan hanya sekedar memperoleh legitimasi, tetapi dalam kenyataan tidak demikian. Partisipasi masyarakat yang dilakukan lebih bersifat satu arah, di mana pemerintah atau perencana melibatkan masyarakat hanya sebagai pembenar bahwa proses perencanaannya sudah melibatkan masyarakat.

Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Coba Anda perbandingkan jawaban tes formatif dengan kunci jawaban yang tertera pada bagian sebelum ini. Secara kualitatif coba Anda evaluasi keakuratan jawaban Anda. Jika sebagian besar jawaban Anda (80%) mendekati kunci jawaban, Anda bisa melanjutkan ke kegiatan pembelajaran pada unit berikutnya. Tetapi jika nilai Anda belum memenuhi standar tersebut, coba Anda ulangi mempelajari bahan-bahan di Unit ini, khususnya pada bagian di mana Anda belum menguasainya dengan baik.

Glosarium

Teori substantif adalah teori yang berkaitan dengan apa yang berada dalam wilayah perencanaan atau *what to do related to land use, social, economic, institutions*.

Teori prosedural adalah teori yang berhubungan dengan *how to do*, bagaimana melakukan perencanaan, baik dalam pengertian normatif (ideal) maupun dalam kerangka praktek yang disepakati dalam waktu-tempat tertentu (positif).

Rasionalitas secara umum adalah berkaitan dengan penggunaan pikiran dalam memahami sesuatu.

Perencanaan komprehensif adalah perencanaan yang mempunyai karakteristik utama kekomprehensifan (menyeluruh), tidak meninggalkan satu detail apapun dalam perencanaan.

Berpikir strategis adalah tidak membiarkan "nasib" yang menentukan sesuatu, tetapi tindakan tertentu harus dilakukan untuk mengubah nasib.

Perencanaan berbasis kinerja adalah perencanaan yang ditujukan untuk pencapaian target dan sasaran yang jelas indikatornya.

Daftar Pustaka

- Alexander, E. R. (1986) *Approaches to Planning*. London: Gordon and Breach Science Publishers
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of American Planner Association*, July 1969.
- Branch, M. C. (1995) *Perencanaan Kota Komprehensif dan Pelaksanaannya*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press.
- Bryson, J.M. dan R.C. Einsweiler (eds) (1988). *Strategic Planning*. Chicago: Planners Press.
- Choguill, M.B.G. (1996). A ladder of community participation for underdeveloped countries, *Habitat International*, 20 (3), pp. 431 – 444
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the Public Domain*. Massachusetts: MIT Press.
- Levy, J.M. (1988) *Contemporary Urban Planning*. New Jersey: Prentice-Hall
- Rocha, E.M. (1997) A ladder of empowerment, *Journal of Planning Education and Research*, 17, pp. 31-44.
- Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory Since 1945*, London: Sage
- Wildavsky, A. (1973) If planning is everything, maybe it's nothing, *Policy Sciences*, 4, pp. 127-153.
- Winarso, H. et.al (eds.) (2003). *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB.

UNIT 4: STRATEGI DALAM PERENCANAAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Pendahuluan

Unit ini membahas strategi-strategi dalam perencanaan pengembangan wilayah (*regional development planning*). Pembahasan dilakukan dalam empat bagian. Bagian pertama meninjau pendekatan dalam pengembangan wilayah yang cukup banyak diadopsi di banyak tempat, yakni strategi pusat pertumbuhan. Pada bagian kedua dijelaskan strategi yang sejatinya merupakan respon terhadap kelemahan yang ada strategi pertama, yaitu strategi pengembangan wilayah yang berbasis pada pedesaan. Dua konsep awal tersebut kemudian akan dibahas lagi dalam konteks yang berbeda dalam bagian ketiga yang mendiskusikan strategi pengembangan wilayah kontemporer, yang berkembang pada era tahun 1990an sampai sekarang. Bagian terakhir mencoba mendiskusikan bagaimana perkembangan pemikiran tentang pengembangan wilayah ini di masa yang akan datang.

Setelah mempelajari unit ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan dasar teoritik bagi praktek perencanaan pengembangan wilayah. Lebih jauh lagi, mahasiswa diharapkan juga mampu menjelaskan adanya perbedaan dalam konteks pengembangan wilayah dahulu dan sekarang. Pembelajaran dalam unit ini akan banyak menggunakan contoh-contoh praktis yang ada di lingkungan sekitar, sehingga mahasiswa diharapkan mampu mengemukakan beberapa kasus yang terkait dengan pendekatan tertentu dalam perencanaan ini. Penilaian untuk mengevaluasi hasil pembelajaran unit ini dapat dilakukan tidak saja dengan uji konsep atau teori yang bersifat kognitif, tetapi juga pada aspek afektif melalui uji respons terhadap masalah aktual yang terkait dengan implementasi dari model dan strategi tertentu.

Setelah memahami konsep dasar perencanaan yang disajikan pada unit-unit sebelumnya, unit ini bermanfaat untuk memperluas wawasan bagaimana praktek perencanaan pengembangan wilayah berkembang dan berubah dari waktu ke waktu. Dengan demikian, pembelajaran ini tidak saja berguna bagi peningkatan wawasan mengenai bagaimana masalah wilayah seharusnya dilihat, melainkan juga bermanfaat bagi proses perumusan strategi pengembangan wilayah.

Unit ini terbagi ke dalam empat pembahasan pokok. Pada subunit pertama dipaparkan strategi pusat pertumbuhan. Subunit ini diikuti dengan bagian berikutnya yang membahas strategi yang berbasis pada pedesaan. Bagian berikutnya akan mendiskusikan tentang pendekatan kontemporer atau alternatif dalam pengembangan wilayah. Subunit terakhir akan membahas bagaimana konteks pengembangan wilayah terkini.

Unit ini hanya memberikan penjelasan secara singkat hal-hal yang berkaitan dengan pendekatan perencanaan. Karena itu, untuk bisa memahami penjelasan dalam unit ini, mahasiswa diharapkan membaca bahan-bahan bacaan yang tertera dalam daftar pustaka. Dalam proses pembelajaran unit ini, beberapa contoh aplikasi pendekatan tertentu dalam praktek perencanaan, khususnya di Indonesia.

Subunit 1: Strategi Pusat-Pusat Pertumbuhan

Strategi pusat pertumbuhan merupakan strategi yang paling banyak diterapkan di dunia dalam mengatasi permasalahan kewilayahan, khususnya ketimpangan antara wilayah maju dan kurang berkembang (Miyoshi, 1997). Alasan mengapa strategi ini menjadi primadona adalah karena kemudahan dan faktor-faktor efisiensi yang lain, khususnya yang terkait dengan implementasi pembangunan strategi ini. Bagaimana dasar teoritik dari strategi serta beberapa turunan dari strategi ini dibahas dalam bagian-bagian berikut ini.

A. Dasar Teoritis Strategi Pertumbuhan

Strategi pertumbuhan berawal dari debat teoritik yang terjadi pada tahun 1950an, ketika (pada umumnya) negara-negara sedang berkembang memulai upaya pembangunan atau modernisasi setelah mengalami masa penjajahan dalam kurun waktu yang cukup lama. Kondisi yang terjadi pada saat itu adalah keterbelakangan yang sangat akut, meskipun ada beberapa bagian wilayah, khususnya yang pada masa kolonial terintegrasi dengan negara penjajahnya, berkembang layaknya negara-negara yang sudah lebih maju. Lingkungan yang seperti ini mendorong munculnya beberapa teori baru yang berusaha untuk menjelaskan mengapa kemajuan dan keterbelakangan muncul dalam waktu yang bersamaan dan mengapa mekanisme pasar yang mewarnai teori ekonomi pada kurun waktu tidak mampu memberikan penjelasan yang cukup memadai.

Pada masa-masa awal pembangunan dan rekonstruksi itulah kemudian banyak yang menoleh pada teori ekonomi yang disebut sebagai teori Keynesian. Teori ekonomi yang diusulkan oleh ekonom Inggris John Maynard Keynes ini sebenarnya mulai muncul dalam ranah ilmu ekonomi semenjak terjadinya Depresi Besar yang melanda Amerika Serikat pada tahun 1929 sampai tahun 1940. Kejadian yang menyebabkan ekonomi Amerika dan belahan dunia lain mengalami krisis (*malaise*) menjadi pemicu munculnya teori ekonomi baru yang pada masa-masa sebelumnya sangat diwarnai oleh pandangan Teori Ekonomi Klasik yang dipelopori oleh Adam Smith. Berbeda dengan pandangan Klasik atau Neo-Klasik yang menganggap *laissez-faire* – arti harfiahnya adalah biarkan semua berjalan sendiri – yakni sebuah konsep ekonomi yang melihat bahwa mekanisme pasarlah yang paling berpean, Ekonomi Keynes memandang bahwa harus ada sebuah intervensi pada pasar untuk menyeimbangkan kondisi ekonomi. Mengapa ini perlu dilakukan? Karena mekanisme pasar melalui ‘tangan yang tidak terlihat’ (*invisible hands*) tidak sekuat yang diperkirakan dan diperlukan campur tangan pemerintah untuk mengembalikan kondisi menuju kepada keseimbangan baru yang lebih baik.

Berdasarkan konsepsi Keynes ini, pada tahun 1950an seorang ekonom Perancis Francois Perroux mengemukakan gagasan tentang bagaimana sebuah ekonomi bisa berkembang sedemikian rupa sehingga mencapai tingkat pertumbuhan tertentu. Perroux mengatakan bahwa ekonomi berkembang atau tidak berkembang karena adanya dua elemen pokok, yaitu adanya unit atau sektor ekonomi yang bersifat propulsif (*l'unité motrice*) dan adanya kutub pertumbuhan (*pole de croissance*). Kedua elemen ini sangat dominan sehingga menjadi motor perkembangan ekonomi. Dalam teori kutub pertumbuhan awal, elemen ini bisa dalam bentuk:

- Perusahaan atau industri, atau sekelompok industri yang saling terkait seperti dalam tabel I-O.

- Dominasi di dalam sektor ekonomi, di mana salah satu lebih berkembang dibanding yang lain.
- Ukuran sektor yang dominan menjadi besar (propulsif), sehingga mampu menciptakan efek induksi (penyebaran).

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa pada awalnya teori kutub pertumbuhan (*growth pole*) bukanlah teori keruangan melainkan teori ekonomi yang bersifat nonruang (*spaceless*). Berkat jasa ekonom Perancis lain, yakni Jacques Boudeville, dan juga kebutuhan pembangunan sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya, maka teori kutub pertumbuhan ini ditransformasi menjadi teori pusat pertumbuhan (*growth centre*) yang lebih bersifat geografis. Pusat-pusat pertumbuhan ini bisa dalam bentuk:

- aglomerasi keruangan industri yang terkait;
- aglomerasi industri terkait dengan satu industri sebagai propulsif;
- aglomerasi industri yang berlokasi di pusat perkotaan, yang berkembang menginduksi kawasan sekitarnya;
- sebuah wilayah perkotaan yang berkembang, menginduksi wilayah sekitarnya; dan
- wilayah perkotaan yang berkembang.

Gore (1984) lebih lanjut menjelaskan bahwa kutub atau pusat pertumbuhan bisa bersifat dinamis dan statis. Kedinamisan atau kestatisan ini berkaitan dengan kondisi di mana pusat pertumbuhan tersebut berada dalam dunia nyata. Sebagaimana tercantum dalam Tabel 6 dan Tabel 7, bahwa banyak hal yang sebenarnya bisa diturunkan dari teori pusat atau kutub pertumbuhan ini.

Tabel 6. Kondisi Statis Kutub/Pusat Pertumbuhan

Keruangan	Pendekatan Statis/Statis Komparatif		
	Deskriptif	Positif/ Penjelasan	Perencanaan/ Kontrol
Industri/Sektoral	Hubungan antarindustri. Tabel input-output.	Kaitan ke depan dan ke belakang. Efek penggandaan. Ekonomi eksternal. Efek dominasi	Model input-output. Kompleks industri yang saling berhubungan
Geografis	Hirarki perkotaan vs hubungan ukuran rang (<i>rank size</i>)	Teori tempat pusat. Teori umum organisasi keruangan. Teori tradisional tentang lokasi industri.	Ukuran kota dan organisasi keruangan optimal. Teori jaringan. Kebijakan pusat pelayanan. Kota baru.
Gabungan antara Industri dan Geografis	Pola industrial di perkotaan. Wilayah pengembangan baru karena sumberdaya kaya (<i>resources frontier</i>). Hubungan inti-pinggiran.	Kekuatan dari dalam yang berkaitan dengan hubungan antarwaktu dan <i>location complementary</i> . Melokalisir pusat pembangunan berbasis ke-pada kompleks industri.	Lokasi optimal dari kompleks industri dalam konteks sistem perkotaan. Perencanaan sistem perkotaan.

Sumber: Gore (1984)

Tabel 7. Kondisi Dinamis Kutub/Pusat Pertumbuhan

Keruangan	Pendekatan Dinamis		
	Deskriptif	Positif/ Penjelasan	Perencanaan/ Kontrol
Industrial	Trend di dalam perubahan industri. Munculnya inovasi dalam teknik dan produk.	Teori sektor. Industri unggulan. Industri propulsif dan strategis. Kutub pengembangan fungsional. Difusi inovasi dalam industri-industri.	Perencanaan kompleks industri secara dinamis. Kebijakan perluasan dan penyebaran. Keberadaan/ mantapnya industri propulsif atau industri strategis.
Geografis	Perkembangan dalam urbanisasi. Identifikasi pusat pertumbuhan secara keruangan. Memetakan sistem wilayah yang terpusat (<i>nodal</i> atau <i>polarized</i>)	Peranan kota. Hipotesis pola pertumbuhan kota. Ekonomi eksternal secara wilayah. Kutub pembangunan lokal. Ekonomi urbanisasi. Difusi inovasi secara keruangan.	Perencanaan sistem per-kotaan berbasis kepada lokasi industri propulsif dan kutub pertumbuhan lokal. Perluasan dan penyebaran pelayanan.
Gabungan antara Industri dan Geografis	Dunia perkotaan dan pergeseran menuju ke pelayanan. Tahapan pembangunan.	Penyebaran inovasi dalam ruang industri yang dikondisikan oleh keterkaitan lokasi. Akumulasi keuntungan. Peranan kota. Teori tahapan pembangunan.	Perencanaan wilayah dan kota secara komprehensif berbasis kepada tempat pusat, kutub pembangunan, dan teori difusi.

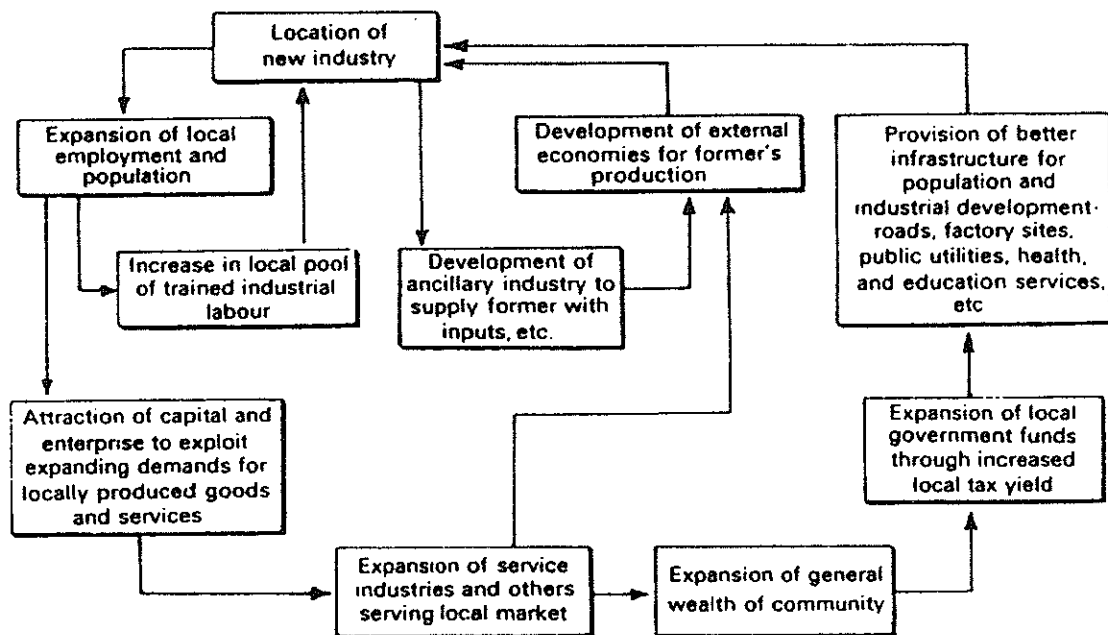
Sumber: Gore (1984)

B. Model Pusat Pertumbuhan

Dari dasar teori yang disebutkan di atas, beberapa ilmuwan/perencana mengembangkan beberapa model yang berusaha menjabarkan teori tersebut untuk kepentingan pengembangan wilayah. Beberapa nama yang bisa disebutkan di antaranya adalah Albert Hirschman, Gunnar Myrdal, John Friedmann, serta beberapa nama lain. Model-model yang dikembangkan tersebut pada dasarnya merupakan upaya membunikan teori dalam keperluan praktis perencanaan pengembangan wilayah.

Salah satu model yang memberikan penjelasan bagaimana sebuah wilayah bisa berkembang dalam kerangka pusat pertumbuhan ini adalah apa yang disampaikan oleh Myrdal dalam model sebab-akibat kumulatif (*cumulative causation*). Menurut model ini sebuah pusat atau kutub pertumbuhan dalam bentuk keberadaan industri akan membawa dampak domestik serta dampak eksternalitas, atau bisa dikatakan juga dampak horisontal dan vertikal. Dampak horisontal sebuah industri adalah segala hal yang berkaitan dengan keberadaan aktivitas ikutan akibat bertambahnya populasi atau tenaga kerja akibat dari industrialisasi. Sementara itu, dampak vertikal adalah akibat ikutan dalam struktur industri dengan munculnya mata rantai industri yang lebih luas dari keberadaan industri dimaksud. Dampak vertikal ini pada siklus yang berikutnya akan mengakibatkan munculnya dampak vertikal dan horisontal lain, sehingga terjadi akumulasi pada wilayah di mana pertama kali dibangun industri tersebut (Gambar 18).

Gambar 18. Model Sebab-Akibat Kumulatif Pusat Pertumbuhan



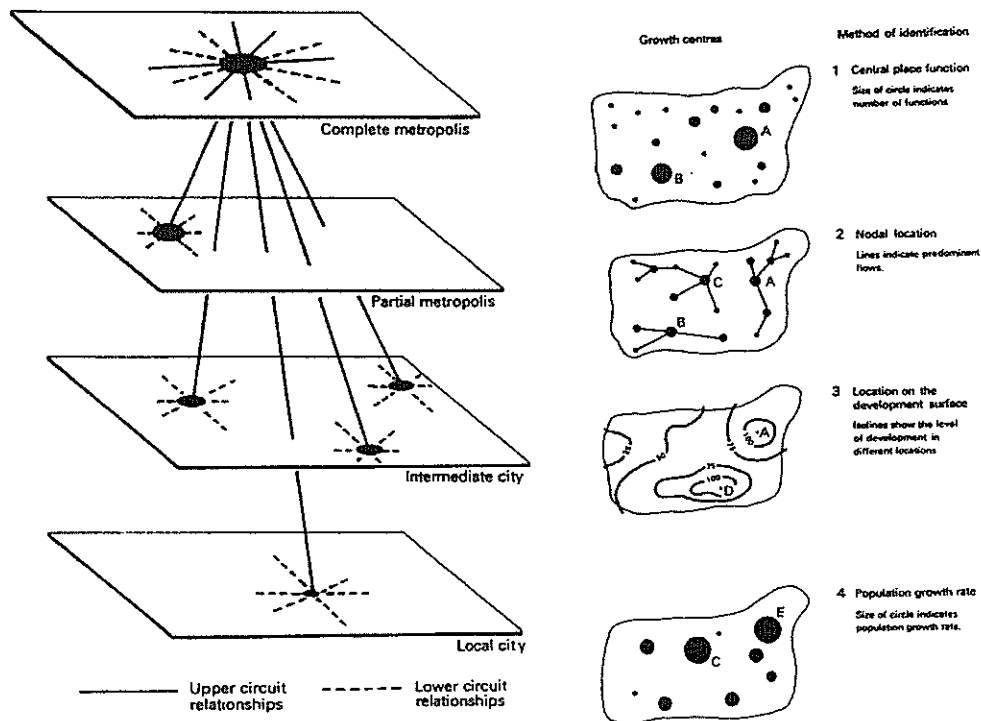
Sumber: Gore (1984)

Kasus pengembangan industri di Pulau Batam (atau Kota Cilegon) bisa dijadikan contoh untuk menggambarkan implementasi model tersebut. Pada awal dikembangkan sebagai kawasan industri di tahun 1970an, berbagai industri baru berkembang di pulau tersebut. Keberadaan industri ini menarik migrasi tenaga kerja dari berbagai daerah. Tenaga kerja dan penduduk pulau bertambah dari waktu ke waktu dan ini tentunya akan menarik investasi untuk kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan penduduk sebagai manusia, baik itu kebutuhan pokok maupun kebutuhan lainnya. Maka, pertokoan, kegiatan perdagangan lain yang memberikan pelayanan kepada penduduk berkembang pesat, dan ini juga menciptakan lapangan kerja baru di luar sektor industri. Selain itu, industri yang berkembang juga menarik industri lain untuk berlokasi di Kota Batam. Dua proses ini berjalan terus dan akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena tingkat pendapatan meningkat. Peningkatan pendapatan akan meningkatkan tingkat pemasukan pajak yang ditarik oleh pemerintah. Pendapatan pemerintah yang meningkat ini akan menjadi sumberdaya pembangunan bagi pemerintah untuk membangun fasilitas publik, prasarana perkotaan yang lebih baik, sehingga pada akhirnya industri atau kegiatan ekonomi lain akan semakin tertarik menanamkan investasinya di Pulau Batam. Demikian siklus ini berlangsung sampai pada tahapan di mana perkembangan Batam menjadi pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya.

Dalam kerangka sistem keruangan, Friedmann (1966) mengembangkan sebuah model keruangan yang bisa tercipta jika model pusat pertumbuhan dilaksanakan sebagai strategi pengembangan wilayah. Pada Unit 2 (pembahasan tentang perkembangan wilayah, khususnya Gambar 9), telah dibahas bagaimana wilayah berkembang. Dengan model kutub pertumbuhan ini, wilayah-wilayah diharapkan akan berkembang mengikuti pola yang teratur dan dalam hirarki keruangan yang cukup jelas. Model keruangan yang

dikonsepsikan melalui pusat pertumbuhan adalah sebagaimana tertera dalam Gambar 19. Dalam model pusat/kutub pertumbuhan, sistem keruangan akan terdiri dari pusat dan pinggiran, di mana pusat utama akan membawahkan sebuah daerah belakang yang di dalamnya terdapat beberapa pusat pertumbuhan tetapi dalam skala yang lebih rendah (*lower level urban centre*). Demikian seterusnya sampai pusat keruangan pedesaan yang melayani kegiatan-kegiatan berbasis pertanian.

Gambar 19. Sistem Keruangan Model Pusat/Kutub Pertumbuhan



Sumber: Gore (1984)

C. Kondisi dan Implementasi Strategi Pusat Pertumbuhan

Implementasi strategi pusat pertumbuhan membutuhkan beberapa kondisi yang jika dilihat secara lebih teliti sebenarnya menjadi sebuah strategi yang sulit karena membutuhkan dukungan sumberdaya yang cukup besar. Sebagaimana disebutkan pada bagian awal pembahasan bagian ini, penerapan strategi pusat pertumbuhan **tidak selamanya** dapat dilakukan dalam setiap wilayah dalam kondisi apapun. Dengan kata lain, terdapat beberapa kondisi wilayah yang menyebabkan strategi pertumbuhan ini cocok untuk dijadikan sebagai model pembangunan.

Beberapa kondisi yang diperlukan bagi implementasi strategi ini adalah sebagai berikut:

- Keterbatasan modal fisik (*physical capital*) & potensi sumber daya wilayah untuk pembangunan.
- Persoalan produktivitas tenaga kerja & efisiensi produksi yang rendah di sebagian besar lokasi.

- Ketakseimbangan distribusi kemampuan ekonomi internal untuk menciptakan impuls pertumbuhan (antarsektor & antarwilayah).
- Kapasitas penciptaan impuls pertumbuhan secara alami maupun melalui intervensi hanya dimonopoli oleh sektor industri & wilayah perkotaan (*urban-industrial led strategies*).

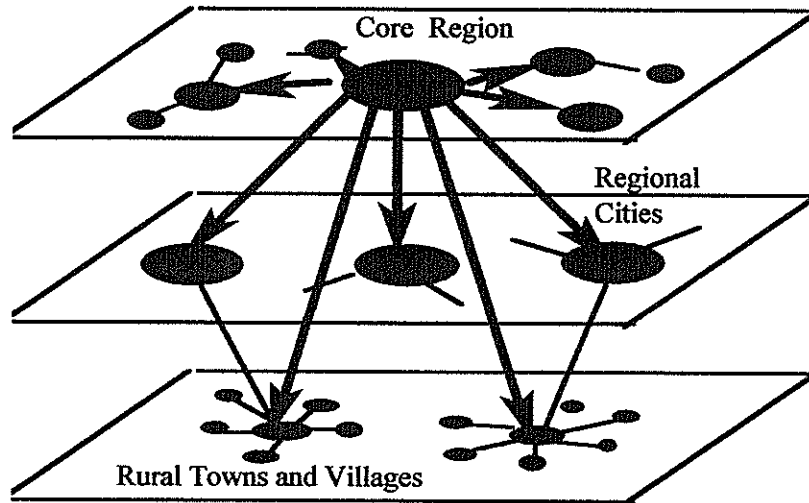
Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa sebenarnya strategi kutub atau pusat pertumbuhan ini diterapkan pada kondisi di mana terdapat ketidakseimbangan perkembangan antarwilayah. Bisa juga penerapan strategi pusat pertumbuhan ini dilakukan pada upaya pengembangan wilayah yang baru sama sekali (*frontier regions*). Kedua hal tersebut di atas pada dasarnya membutuhkan keberadaan sebuah sektor ekonomi yang dominan yang bisa menciptakan efek penggandaan yang cukup besar baik secara sektoral maupun dalam aspek keruangan (mempengaruhi wilayah-wilayah sekitarnya).

Dalam pelaksanaannya, strategi pusat pertumbuhan ini dapat dilakukan melalui beberapa tahapan proses. Tahapan pertama adalah menciptakan sebuah proses perkembangan yang bergantung dari permintaan dari luar (*outward-driven demand*). Yang dimaksudkan dengan proses ini adalah mengembangkan industri atau aktivitas ekonomi yang ditujukan pada pasar ekspor (luar negeri atau luar wilayah). Proses kedua, yang juga merupakan salah satu tonggak pokok dalam implementasi strategi pusat pertumbuhan adalah melokasikan kegiatan industri yang dikembangkan berorientasi ke luar itu pada wilayah-wilayah tertentu yang diberikan atau secara alamiah menawarkan insentif. Konsentrasi ini dibarengi dengan investasi publik dalam skala besar dalam infrastruktur sehingga tercipta efisiensi dan daya tarik ekonomi bagi pelaku usaha untuk menanamkan modalnya pada wilayah pusat perkembangan tersebut.

Tahapan berikutnya adalah membangun kegiatan industri yang berbasis pada industri pengolahan dan dilokasikan pada kawasan-kawasan perkotaan yang sudah berkembang, seperti misalnya kota-kota besar atau kota metropolitan. Industri yang dibangun ini diupayakan untuk mempunyai integrasi fungsional dengan kegiatan yang lain, baik dalam mata rantai yang mengarah ke hulu (bahan baku dan input produksi) maupun yang mengarah ke hilir (kegiatan ekonomi turunan dari hasil industri). Jika tahap-tahap itu sudah dilalui, maka perlu dirumuskan sebuah mekanisme yang ketat yang dilakukan untuk mengendalikan pertumbuhan, sehingga tidak terjadi efek yang bersifat negatif (*backwash effect*). Pengendalian ini umumnya melalui instrumen (alat kebijakan) berupa aturan fiskal (pajak, retribusi, dan sebagainya), moneter (suku bunga), maupun aturan lain yang berkaitan dengan perdagangan dan mata rantai produksi.

Strategi pusat pertumbuhan juga memerlukan pengaturan yang ketat pada aspek teritorial atau sistem keruangan. Strategi keruangan ini pada dasarnya adalah pengarahannya pusat-pusat permukiman perkotaan (*urban settlement*) sehingga tercipta **integrasi fungsional** dari kota-kota. Pusat-pusat perkotaan dibentuk dalam sebuah sistem perkotaan (*urban system*) di mana pada satu sistem tertentu terdiri dari elemen-elemen, yakni kota-kota, yang tersusun dalam hirarki yang sistemik (lihat Gambar 20). Prinsip dasar ekonomi keruangan atau lansekap ekonomi sebagaimana pernah diteorikan oleh Walter Christaller dan August Losch pada tahun 1950an merupakan gambaran ideal struktur ruang strategi pusat pertumbuhan ini.

Gambar 20. Konsep Keruangan Strategi Pusat Pertumbuhan



Sumber: Douglass (1998)

D. Dampak Negatif Strategi Pusat Pertumbuhan

Dari beberapa kasus implementasi strategi pusat pertumbuhan, Miyoshi (1997) mencatat bahwa ada implikasi negatif yang umumnya berkaitan dengan ketidakseimbangan antara pusat dengan pinggirannya. Beberapa dampak negatif yang muncul ini merupakan sisi ekonomi politik dari strategi pusat pertumbuhan ini. Beberapa dampak negatif ini di antaranya adalah:

- Kota mendominasi wilayah belakangnya sehingga tetap menjaga investasi berada pada wilayah perkotaan. Dominasi ini dilakukan dengan jalan (a) mengambil sumberdaya yang ada di wilayah belakang, dan (b) tabungan di wilayah belakang tertarik ke kota karena mengharapkan tingkat keuntungan yang lebih besar.
- Perbedaan secara keruangan dalam produksi berkaitan dengan konsentrasi modal dalam sistem produksi yang lebih besar. Kondisi ini pada akhirnya hanya menjadikan wilayah pedesaan menjadi pihak yang menderita kebocoran sumberdaya.
- Terdapat aliran modal dari kota-kota ke wilayah belakangnya, tetapi aliran ini hanya mengarah kepada wilayah belakang yang (a) mampu memberikan tingkat pengembalian tertinggi; dan (b) sama sekali tidak berkepentingan dengan peningkatan keuntungan secara sosial di wilayah belakang.
- Karena modal sangat mudah bergerak, maka modal ini akan mengalir atau menuju ke wilayah yang menawarkan kesempatan paling besar untuk eksploitasi serta pengembalian modal/investasi.

Kondisi-kondisi yang disampaikan pada bagian sebelumnya itu bisa membawa dampak lanjutan yang dalam jangka panjang dapat berakibat yang serius pada keseimbangan perkembangan di dalam (intra) dan antarwilayah. Pertama, akan terjadi kecenderungan urbanisasi yang semakin tinggi, yang jika tidak terkontrol akan sangat memungkinkan munculnya pusat perkotaan yang sangat besar dan sangat *polarised*. Unit 1 telah memberikan gambaran di mana kota-kota yang sangat besar seperti Sao Paulo, Mexico City, Daka, Mumbai, atau Jakarta merupakan pusat yang sangat dominan dalam negaranya. Kedua, bila kecenderungan ini terus berlangsung yang terjadi kemudian adalah efek penghisapan terhadap sumberdaya dari wilayah belakangnya oleh kawasan perkotaan yang membesar tadi. Contoh nyata dari kondisi ini adalah apa yang terjadi di Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek), khususnya pada fenomena tahunan seperti *mudik* pada hari raya keagamaan yang terjadi secara periodik dan berulang (*seasonal*).

Pertanyaan yang muncul berikutnya adalah mengapa efek-efek positif yang diharapkan umumnya tidak terjadi dalam pelaksanaan strategi pusat pertumbuhan. Efek penetes (*trickle-down, spread effect*) tidak terjadi karena ada dua hal pokok (Gore, 1984). Pertama, kegagalan terjadinya efek penyebaran umumnya terjadi pada wilayah yang didominasi oleh sistem ekonomi yang dualistik. Dualisme di sini terjadi karena adanya perbedaan yang cukup tajam antara sektor modern dan tradisional, atau adanya perbedaan yang jelas antara sektor yang formal dan informal. Pusat-pusat pertumbuhan umumnya dimotori oleh sektor modern yang formal, sementara wilayah belakangnya merupakan wilayah yang struktur ekonominya masih tradisional dan informal. Kondisi ini menjadi pendorong munculnya penyebab kedua, yaitu keberadaan kesempatan kerja yang tidak terlalu besar (*absorptive*). Semakin modern sebuah industri, ada kecenderungan untuk lebih bersifat padat modal dan padat teknologi (*capital and technological-intensive*) ketimbang padat karya (*labour-intensive*).

RANGKUMAN

Strategi pusat pertumbuhan merupakan strategi yang paling banyak diterapkan di dunia dalam mengatasi permasalahan kewilayahan, khususnya ketimpangan antara wilayah maju dan kurang berkembang. Strategi pertumbuhan berawal dari debat teoritik yang terjadi pada tahun 1950an, ketika (pada umumnya) negara-negara sedang berkembang memulai upaya pembangunan atau modernisasi setelah mengalami masa penjajahan dalam kurun waktu yang cukup lama. Pada awalnya teori kutub pertumbuhan (*growth pole*) bukanlah teori keruangan melainkan teori ekonomi yang bersifat nonruang (*spaceless*). Karena ada kebutuhan pembangunan, maka teori kutub pertumbuhan ini ditransformasi menjadi teori pusat pertumbuhan (*growth centre*) yang lebih bersifat geografis. Salah satu model yang memberikan penjelasan bagaimana sebuah wilayah bisa berkembang dalam kerangka pusat pertumbuhan ini adalah apa yang disampaikan oleh Myrdal dalam model sebab-akibat kumulatif (*cumulative causation*). Penerapan strategi pusat pertumbuhan tidak selamanya dapat dilakukan dalam setiap wilayah dalam kondisi apapun. Dengan kata lain, terdapat beberapa kondisi wilayah yang menyebabkan strategi pertumbuhan ini cocok untuk dijadikan sebagai model pembangunan. Dari beberapa kasus implementasi strategi pusat pertumbuhan, Miyoshi (1997) mencatat bahwa ada implikasi negatif yang umumnya berkaitan dengan ketidakseimbangan antara pusat dengan pinggirannya.

TES FORMATIF

1. Apa yang dimaksud dengan model sebab-akibat kumulatif (*cumulative causation*) dalam strategi pusat pertumbuhan?
2. Apa perbedaan yang paling mendasar antara kutub pertumbuhan dan pusat pertumbuhan?

LATIHAN

Ambillah buku rencana dari sebuah produk/dokumen perencanaan tata ruang wilayah kabupaten (RTRW Kabupaten) di Perpustakaan. Coba Anda pelajari dengan kelompok Anda (4-5 orang) bagian yang mencantumkan “arahan pengembangan pusat-pusat permukiman” atau “rencana struktur tata ruang wilayah”. Dihubungkan dengan Unit yang sedang Anda pelajari ini, temukan dan diskusikan bagian mana dalam dokumen itu yang menyerupai atau sama dengan strategi pusat pertumbuhan.

Subunit 2: Strategi Pengembangan Berbasis Pedesaan

Tidak dapat dipungkiri bahwa strategi pengembangan wilayah yang berbasis pada pedesaan merupakan sebuah respons terhadap banyaknya dampak negatif dari strategi pusat pertumbuhan. Meskipun begitu, berbeda dengan strategi sebelumnya, strategi pengembangan wilayah yang berbasis pada pedesaan ini mempunyai akar teoritik yang berbeda. Penjelasan berikut ini akan mengetengahkan hal ihwal yang berkaitan dengan strategi ini.

A. Rasional Strategi Pengembangan Berbasis Pedesaan

Pemikiran tentang strategi ini berkembang pada awal tahun 1970an. Kondisi atau konteks yang melatarbelakangi munculnya pemikiran ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Pertama, dari sisi negara-negara sedang berkembang, tahun 70an merupakan sebuah era di mana mulai terjadi stabilisasi sosial politik setelah masa awal pasca kolonialisme tahun 50an dan 60an sangat diwarnai oleh konflik dalam upaya mencari bentuk negara-bangsa (*nation-state*) yang sesuai. Tahun 1970an juga merupakan periode awal ketika hubungan internasional mulai terbuka sehingga informasi yang terkait dengan ilmu pengetahuan dan teknologi serta bantuan internasional, baik dalam bentuk bantuan ekonomi maupun kepakaran mulai masuk ke negara-negara berkembang. Perekonomian negara-negara sedang berkembang mulai menunjukkan transformasi yang semakin membaik, dengan membaiknya kondisi politik dan arus investasi internasional. Perkembangan ini mempengaruhi cara pandang dalam merumuskan kebijakan pembangunan, khususnya dalam melihat pentingnya sumberdaya manusia sebagai modal pembangunan.

Alasan kedua berawal dari sudut pandang yang lebih luas, khususnya dari negara-negara maju. Tidak dapat dipungkiri bahwa dari negara-negara majulah (“Barat”) banyak teori dan pemikiran tentang pembangunan berasal. Dalam wacana ilmiah pada waktu itu mulai mengemuka bahwa pembangunan manusia merupakan fondasi bagi kemajuan, sehingga aspek-aspek yang berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan, pemenuhan kebutuhan dasar, serta akses kepada informasi yang lebih baik menjadi fokus kebijakan pembangunan.

Kedua konteks tersebut semakin diperkuat dengan adanya banyak dampak negatif dari strategi pusat pertumbuhan yang diterapkan di negara-negara sedang berkembang. Strategi industrialisasi memang mampu menciptakan pertumbuhan, tetapi pada saat yang sama juga menciptakan kemunduran pada sektor pedesaan yang pada masa itu masih menjadi sektor dominan dalam struktur perekonomian. Industrialisasi yang umumnya dimulai dengan pengembangan industri manufaktur yang bertujuan untuk menggantikan barang-barang impor (*import substitution strategy*) lebih banyak menciptakan pengembangan yang bersifat 'kantong' (*enclave*) yang tidak berhubungan dengan area atau sektor lain dalam ekonomi. Ditambah lagi dengan proses kegagalan dalam proses pengalihan cara produksi dan permodalan, akhirnya yang terjadi adanya ketergantungan kepada pihak luar yang tinggi. Contoh nyata dari adanya kegagalan ini adalah krisis moneter di Indonesia yang terjadi pada tahun 1997, yang diikuti kolapsnya industri-industri khususnya yang berada di kota-kota besar.

Selain itu, tahun 1970an juga diwarnai dengan 'keberhasilan' sebuah sistem ekonomi yang sama sekali berbeda dengan apa yang dikembangkan dan dipraktekkan oleh negara-negara industri maju. Sistem tersebut adalah sistem perekonomian Cina (RRC) yang didasari oleh ideologi sosialisme-komunisme dan dipraktekkan dengan cara 'keras' oleh Pemimpin Cina Mao Xedong (Mao Tse Tung). Sistem yang mulai dikembangkan di Cina tahun 1950an dengan Kebijakan Lompatan Jauh ke Depan (*Great Leap Policy*), dilanjutkan dengan Revolusi Kebudayaan tahun 1960an pada dasarnya meletakkan pedesaan sebagai tumpuan bagi pengembangan ekonomi melalui industrialisasi pedesaan.

Beberapa kondisi itulah yang melatarbelakangi munculnya strategi yang oleh Friedmann dan Douglass (1978) disebut sebagai Strategi II dalam perencanaan pengembangan wilayah. Strategi ini menempatkan pemenuhan kebutuhan dasar bagi mayoritas penduduk negara berkembang yang ada di pedesaan sebagai motor penggerak perkembangan wilayah. Karena menempatkan pedesaan sebagai fondasi strategi ini, maka sektor utama yang dikembangkan adalah pertanian dan segala aktivitas lain yang mendukung kegiatan ini.

B. Integrasi Teritorial sebagai Dasar Implementasi Strategi

Integrasi teritorial mempunyai pengertian bahwa pengembangan wilayah dilakukan melalui mekanisme peningkatan kemampuan komponen ruang dan lokasional dalam wilayah dalam kerangka keterhubungan dengan wilayah (*intra-regional linkages*). Sebagaimana disebutkan dalam pembahasan bagian (unit) sebelumnya, sebuah wilayah terdiri dari komponen ruang perkotaan dan ruang pedesaan. Dalam pengertian integrasi teritorial ini keduanya dipertimbangkan sebagai komponen yang saling melengkapi. Jika dalam strategi pertumbuhan keterkaitan antarsektor dalam bentuk hubungan antarindustri (hulu-hilir) yang menjadi pertimbangan pokok, dalam integrasi teritorial ini keterhubungan antarruang (lokasi, posisi geografis) menjadi pertimbangan utama.

Sebagai contoh adalah pengembangan wilayah sekitar Kota Semarang (Kedungsepur – Kendal, Demak, Ungaran, Semarang, Purwodadi). Dalam model pengembangan wilayah yang berbasis pada integrasi teritorial, upaya pertama yang dilakukan adalah mengkaji apa yang saja yang dimiliki oleh keempat daerah tersebut yang bisa menciptakan hubungan saling menguntungkan. Kota Semarang sebagai pusat pelayanan

dengan sektor keuangan dan jasa komersial yang dominan dapat mendukung pengembangan komoditas pertanian lahan basah di Purwodadi, sayur dan buah-buahan di sekitar Ungaran (Kabupaten Semarang), hasil-hasil perikanan di Demak, serta industri kecil di Kendal. Jika menerapkan model yang berbeda dan berseberangan, yakni model pertumbuhan, Kota Semarang akan dikembangkan sebagai daerah industri yang bisa saja tidak ada kaitannya dengan kondisi dan perkembangan sektor ekonomi di keempat wilayah sekitarnya tersebut. Kota Semarang mungkin akan berkembang, tetapi berkembangnya kota ini tidak membawa dampak penyebaran kepada wilayah di sekitarnya.

Dengan demikian, dalam integrasi teritorial, perencanaan pengembangan wilayah berfungsi sebagai pengakomodasi ataupun bisa juga sebagai pemercepat penyebaran pengembangan dari pusat pertumbuhan ke wilayah belakang (Mier dan Bingham, 1993). Dalam model integrasi teritorial ini, terdapat tiga hal mendasar yang perlu dilakukan dalam proses perencanaan pengembangan wilayah, yaitu:

- Memperbaiki interaksi antara pusat pertumbuhan dengan wilayah belakangnya, baik melalui integrasi kegiatan ekonomi dan perbaikan prasarana dasar, khususnya di wilayah belakangnya.
- Membangun sistem pusat pertumbuhan yang dapat menarik investasi dan memproduksi komoditi ekspor.
- Mengembangkan suatu proses desentralisasi investasi baru yang diarahkan kepada wilayah tertinggal serta wilayah yang kurang berkembang.

Selain ketiga komponen tersebut di atas, di dalam integrasi teritorial ini juga harus ada mekanisme yang mengatur beberapa hal sebagai berikut ini:

- Pengendalian polarisasi pembangunan dari wilayah belakang (*hinterland*) sebagai upaya untuk mencegah terjadinya peningkatan disparitas.
- Pembangunan tidak bisa diseragamkan karena tiap wilayah memiliki keunikan potensi masing-masing.
- Komunitas sebagai agen pembangunan mempunyai kapasitas penciptaan impuls pertumbuhan tersendiri yang tidak bisa diabaikan, karena pada dasarnya masyarakat yang mempunyai kapasitas menjadi prasyarat peningkatan produktivitas dan efisiensi ekonomi.
- Potensi sumber daya daerah harus diberdayakan untuk mencukupi kebutuhan penduduknya secara mandiri, agar tidak terjadi proses produksi yang hanya menciptakan subsistensi (produksi yang hanya mampu memenuhi kebutuhan sendiri) dan isolasi, yaitu ketertutupan yang menjadikan sebuah wilayah tidak mampu menjalin hubungan dengan wilayah lainnya.

C. Model Pengembangan Wilayah Berbasis Pedesaan

Dalam pendekatan pengembangan wilayah berbasis pedesaan ini terdapat beberapa model strategi implementasi yang diusulkan. Sesuai dengan namanya, semua strategi menempatkan komponen pedesaan dengan fungsi dominannya sebagai tumpuan pembangunan. Di samping itu, dalam strategi ini kebutuhan masyarakat yang mendasar juga ditempatkan sebagai salah satu komponen utama. Ada beberapa strategi yang muncul, tetapi dalam bahasan ini akan dikemukakan tiga strategi pokok, yakni: (1)

pembatasan ruang selektif; (2) pengembangan pedesaan terpadu; dan (3) pengembangan agropolitan.

Dalam strategi pembatasan ruang selektif (*selective spatial closure*), upaya pengembangan wilayah dilakukan dengan mengendalikan kebocoran sumberdaya dari wilayah pedesaan (pinggiran) ke wilayah lain yang lebih maju. Menurut Stohr (1981), strategi ini didasari oleh beberapa konsep sebagai berikut:

- merintangai perpindahan ke luar potensi sumber daya daerah;
- mempertahankan kewenangan pengambilan keputusan pembangunan pada tingkat lokal;
- menutup hubungan dengan daerah-daerah lain, terutama yang berpotensi menghisap potensi lokal;
- pemenuhan kebutuhan dasar secara mandiri; dan
- meningkatkan mobilisasi dan integrasi sumber daya untuk kepentingan pembangunan lokal.

Dalam prakteknya, konsep dasar pembatasan ruang selektif ini dapat dilaksanakan melalui beberapa cara atau kebijakan pembangunan, di antaranya:

- perluasan akses pembangunan secara merata ke seluruh wilayah (infrastruktur dan fasilitas);
- penguatan struktur pemerintahan lokal, dalam arti memperkuat kapasitas sumberdaya manusia di tingkat lokal;
- pengembangan teknologi tepat guna untuk mencegah pemborosan dan sebaliknya, meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya lokal yang terbatas;
- prioritas pada proyek pemenuhan kebutuhan dasar, khususnya kebutuhan pokok individual dan pelayanan dasar (*basic services*);
- bantuan dari luar secara terbatas diperkenankan selama tidak menciptakan ketergantungan;
- pemberdayaan komunitas lokal sebagai bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan daerah; dan
- kesamarataan (*equity*) menjadi kunci keberhasilan pembangunan.

Model kedua yang muncul dalam pengembangan wilayah berbasis pedesaan adalah pengembangan pedesaan terpadu (*integrated rural development*). Sebagaimana dikemukakan oleh Friedmann (1981), model pengembangan ini dilatarbelakangi oleh adanya beberapa kondisi yang tidak mendukung kemajuan pedesaan secara keseluruhan, sehingga menciptakan kesenjangan yang besar antara perkotaan dan pedesaan. Pada umumnya, dalam perjalanan perkembangan ekonomi, sektor-sektor produksi modern tidak cukup menyerap tenaga kerja nonproduktif dari pedesaan. Ini menjadi pemicu munculnya kegiatan ekonomi yang bersifat informal. Beberapa faktor lain juga menambah problematika pembangunan pedesaan, yaitu:

- Peningkatan laju urbanisasi justru membawa dampak pada penurunan kualitas hidup masyarakat pedesaan.
- Umumnya masyarakat pedesaan mempunyai banyak keterbatasan dalam melakukan proses adopsi teknologi untuk sektor pertanian.

- Kasus atau fenomena umum di negara-negara sedang berkembang adalah rendahnya kepemilikan lahan pertanian. Bahkan dalam banyak kasus, petani hanya merupakan petani penggarap sehingga yang terjadi bukan kegiatan pertanian secara utuh (*farming*) melainkan pertanian skala mikro (*peasantry*).
- Tingginya laju pertumbuhan penduduk pedesaan berbanding terbalik dengan peningkatan luas lahan garapan.
- Pada akhirnya, berbagai kondisi tersebut bermuara kepada rendahnya tingkat pendapatan petani.

Dalam kerangka tersebut maka konsep pengembangan pedesaan terpadu diusulkan dengan tujuan untuk mempercepat laju kemajuan pedesaan. Terdapat beberapa kriteria percepatan pembangunan pedesaan, di antaranya:

- Pembangunan seharusnya tanggap terhadap kebutuhan dasar penduduk.
- Pembangunan dapat menyesuaikan diri dengan kondisi fisik lingkungan.
- Pembangunan dapat menyebarluaskan manfaat-manfaat pembangunan kepada masyarakat.

Implementasi model pembangunan pedesaan terpadu ini dilakukan melalui beberapa mekanisme kebijakan sebagai berikut:

- Mendorong pelaksanaan proyek-proyek yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan dasar.
- Menciptakan kemandirian usaha pengelolaan sumber daya pedesaan melalui akumulasi kekuatan-kekuatan sosial yang ada.
- Perluasan kesempatan kerja produktif di pedesaan melalui diversifikasi pertanian.
- Peningkatan & perbaikan kualitas lingkungan pedesaan.
- Mencapai pembangunan desa-kota yang seimbang dengan mengembangkan hubungan yang saling menguntungkan
- Desentralisasi kewenangan pembangunan wilayah pada tingkat desa atau setidaknya pada tingkat lokal.

Model pengembangan wilayah pedesaan yang paling banyak dibicarakan – dan juga menuai banyak kritikan – adalah pengembangan agropolitan. Secara tekstual, model ini ini pada dasarnya adalah membangun pusat pelayanan bagi pengembangan pertanian pada wilayah pertaniannya itu sendiri, tidak pada wilayah perkotaan yang sudah berkembang. Dalam sudut pandang yang lebih kontekstual, sebagaimana disebutkan oleh Friedmann dan Douglass (1979), model pengembangan agropolitan ini memberikan kesempatan kepada wilayah sendiri untuk menentukan jenis pembangunan yang seperti apa yang sesuai dengan keinginan dan kondisi sosial ekonomi setempat. Pada tataran yang lebih filosofis, model pengembangan agropolitan ini dipandang sangat dipengaruhi oleh konsep utopia (Howard Odum), khususnya mengenai regionalisme kultural di Amerika Serikat. Utopianisme wilayah ini sama dengan gerakan kota taman (*garden city of tomorrow*) yang pernah menjadi konsep dasar pembangunan kota di Inggris pada akhir abad ke-19. Berbeda dengan konsep kota taman, pendekatan agropolitan ini sebenarnya lebih ditekankan penerapannya untuk pengembangan wilayah belakang yang cenderung tertinggal dalam proses perkembangan wilayah.

Secara konseptual, model pengembangan agropolitan ini mengadaptasi unsur-unsur perkotaan ke dalam kondisi pedesaan yang khas. Dengan kata lain, beberapa fungsi kegiatan ekonomi dan pelayanan yang ada dan melekat pada kawasan perkotaan dikembangkan di kawasan pedesaan untuk mendukung kegiatan pertanian. Untuk mendukung pengembangan ini, maka model agropolitan menyarankan agar dalam pengembangan wilayah dibentuk distrik-distrik agropolitan yang terkait dengan sistem perkotaan regional yang lebih luas. Pembentukan distrik ini diikuti dengan upaya lain yang mendorong penguatan peran kota-kota kecil dan menengah dalam sistem perkotaan nasional.

Dalam model pengembangan agropolitan ini, ada komponen keruangan dalam strategi implementasinya dan juga komponen sektoral. Strategi keruangan model pengembangan agropolitan ini adalah pembentukan distrik agropolitan (*agropolitan districts*) dengan jumlah penduduk berkisar antara 20.000 sampai 100.000, dan disusun secara hirarkis, di mana satu pusat yang terintegrasi antara satu dengan lainnya (Friedmann dan Douglass, 1979). Distrik-distrik agropolitan ini nantinya diharapkan menjadi pusat pelayanan perkotaan bagi pengembangan pertanian. Sementara itu, strategi sektoral model agropolitan dapat mencakup beberapa aspek di antaranya:

- Memperluas jaringan interaksi sosial di pedesaan.

- Memperkuat integritas tatanan masyarakat pedesaan.

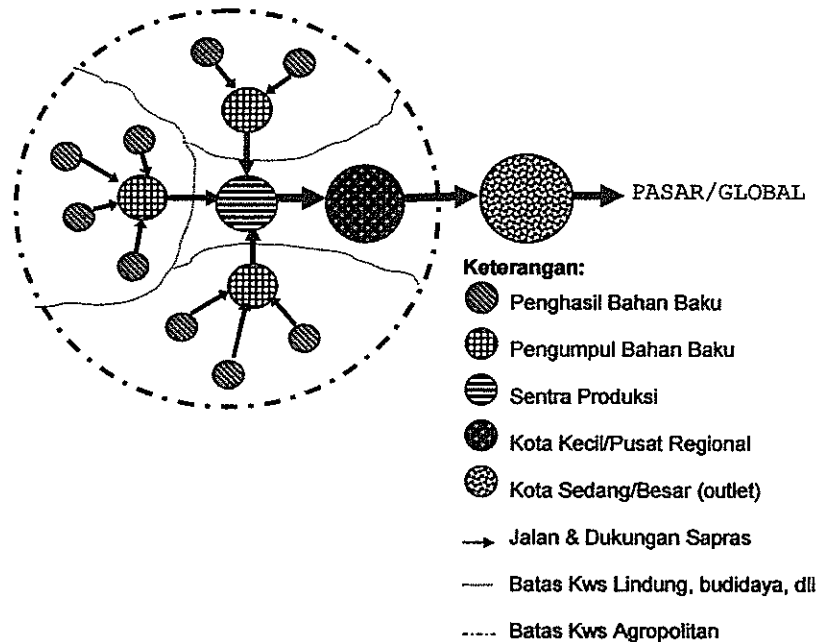
- Mensinkronisasikan aktivitas pertanian dan nonpertanian.

Meskipun oleh banyak pemikir perencanaan konsep agropolitan dianggap terlalu jauh di awang-awang untuk diterapkan dalam dunia nyata, aplikasi model ini di Indonesia sangat luas, khususnya pada masa setelah terjadinya krisis moneter/ekonomi 1997. Bahkan dapat dikatakan bahwa konsep agropolitan ini telah menjadi konsep yang “sangat Indonesia” karena informasi terkini yang berkaitan dengan model ini di Internet hampir semuanya berbahasa Indonesia¹. Departemen Pekerjaan Umum (pernah menjadi Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah – Kimpraswil) merupakan lembaga pemerintah yang banyak terlibat dalam perluasan dan implementasi konsep ini. Menurut Djakapermana (2003), selain pengembangan pertanian (yang ini sama dengan konsep awal agropolitan), model ini juga bertujuan untuk membangun daya saing wilayah, khususnya pada wilayah yang berbasis pertanian.

Upaya pengembangan agropolitan yang dilakukan oleh pemerintah melalui DPU tidak saja sebagai upaya membangun kawasan pedesaan, melainkan untuk mengintegrasikan pembangunan wilayah pedesaan dengan kegiatan penataan ruang secara keseluruhan. Sebagaimana dikemukakan oleh Djakapermana (2003), dalam model agropolitan versi Indonesia ini, wilayah terbagi menjadi beberapa kawasan pusat agropolitan yang tersusun secara hirarkis, mulai dari penghasil bahan pertanian, pengumpul, sentra produksi sampai dengan pusat pelayanan pada hirarki yang lebih atas (kota kecil, kota sedang/besar) sampai dengan pasar global. Karena semuanya tersusun secara hirarki, maka integrasi dengan struktur tata ruang yang direncanakan menjadi hal penting lain yang harus diperhatikan (lihat Gambar 21 dan Gambar 22).

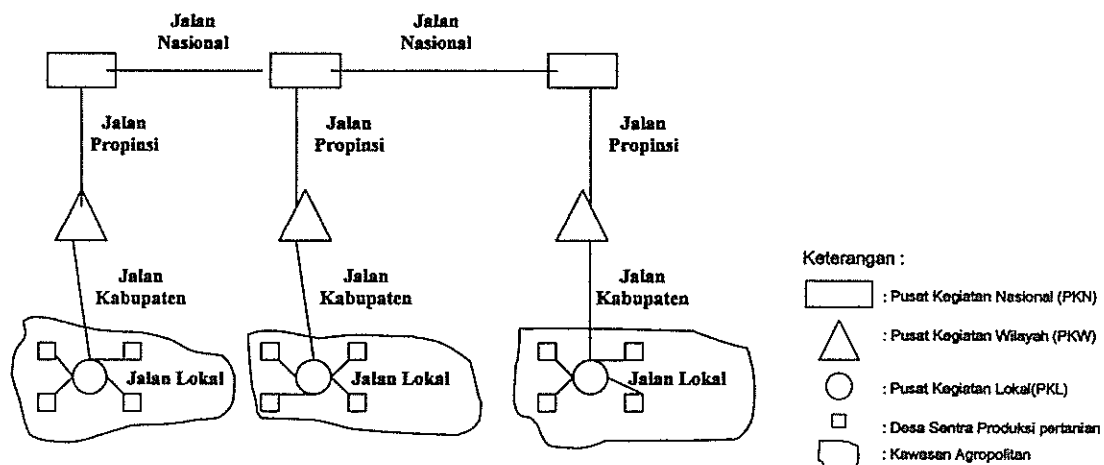
¹ Dengan mesin pencari Google di Internet terdapat lebih dari 1.000 situs yang berhubungan dengan agropolitan, jika diketikkan *entry* “agropolitan,” dan semuanya berbahasa Indonesia.

Gambar 21. Konsepsi Pengembangan Kawasan Agropolitan



Sumber: Djakapermana (2003)

Gambar 22. Agropolitan dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional



Sumber: Djakapermana (2003)

Dari penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi model pengembangan agropolitan di Indonesia telah jauh melampaui apa sebelumnya dibahas dalam tataran teoritik. Meskipun demikian, terlalu dini untuk mengatakan bahwa konsep ini telah berhasil dilaksanakan di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam

bahasan pada unit sebelumnya tentang perencanaan statutoris, ketika sebuah konsep telah menjadi kebijakan yang dilakukan secara berulang, ada kecenderungan untuk kemudian konsep tersebut menjadi ritual yang dilakukan secara berulang-ulang tetapi kehilangan makna dan tujuan yang diharapkan dari implementasi model tersebut.

RANGKUMAN

Pemikiran tentang strategi pengembangan wilayah berbasis pedesaan ini berkembang pada awal tahun 1970an. Kondisi atau konteks yang melatarbelakangi munculnya pemikiran ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Strategi ini menempatkan pemenuhan kebutuhan dasar bagi mayoritas penduduk negara berkembang yang ada di pedesaan sebagai motor penggerak perkembangan wilayah. Karena menempatkan pedesaan sebagai fondasi strategi ini, maka sektor utama yang dikembangkan adalah pertanian dan segala aktivitas lain yang mendukung kegiatan ini. A. Integrasi teritorial merupakan dasar bagi implementasi strategi pengembangan wilayah berbasis pedesaan ini. Integrasi teritorial mempunyai pengertian bahwa pengembangan wilayah dilakukan melalui mekanisme peningkatan kemampuan komponen ruang dan lokasional dalam wilayah dalam kerangka keterhubungan dengan wilayah (*intra-regional linkages*). Dalam pendekatan pengembangan wilayah berbasis pedesaan ini terdapat beberapa model strategi implementasi yang diusulkan. Sesuai dengan namanya, semua strategi menempatkan komponen pedesaan dengan fungsi dominannya sebagai tumpuan pembangunan. Di samping itu, dalam strategi ini kebutuhan masyarakat yang mendasar juga ditempatkan sebagai salah satu komponen utama. Ada beberapa strategi yang muncul, tetapi dalam bahasan ini akan dikemukakan tiga strategi pokok, yakni: (1) pembatasan ruang selektif; (2) pengembangan pedesaan terpadu; dan (3) pengembangan agropolitan. Model pengembangan wilayah pedesaan yang paling banyak dibicarakan adalah pengembangan agropolitan. Secara tekstual, model ini pada dasarnya adalah membangun pusat pelayanan bagi pengembangan pertanian pada wilayah pertaniannya itu sendiri, tidak pada wilayah perkotaan yang sudah berkembang.

TES FORMATIF

3. Jelaskan perbedaan yang paling mendasar antara strategi pengembangan wilayah berbasis pedesaan dengan strategi pertumbuhan dalam pengembangan wilayah?
4. Apa yang dimaksud dengan distrik agropolitan dalam model pengembangan agropolitan? Jelaskan apa perbedaan antara konsep asli agropolitan dengan model agropolitan yang diimplementasikan di Indonesia?

LATIHAN

Sebelum memulai latihan, buatlah kelompok 4-5 orang bersama teman sekelas Anda. Ambillah salah satu produk laporan studi perencanaan yang bertemakan agropolitan atau pengembangan KTP2D (kawasan terpilih pusat pengembangan desa) yang banyak dikerjakan oleh daerah dalam 8 tahun terakhir ini. Amati dan pelajari buku rencana atau laporan akhir dari pekerjaan tersebut. Diskusikan dengan teman sekelompok Anda:

- a) Bagaimana rumusan strategi untuk pengembangan pedesaan dan kegiatan/sektor pertanian?
- b) Jika dibandingkan dengan materi yang baru saja Anda pelajari, apakah ada perbedaan antara teori dan praktek? Jelaskan hasil diskusi Anda!

Subunit 3: Strategi Pengembangan Wilayah Kontemporer

Strategi pengembangan wilayah kontemporer atau strategi alternatif merupakan pilihan lain dalam perencanaan pengembangan wilayah di luar strategi “klasik” yang dibahas pada bagian sebelumnya. Istilah alternatif atau kontemporer itu sendiri mencerminkan bahwa strategi ini menjadi sebuah model baru dalam perencanaan pengembangan wilayah. Berdasarkan penjelasan tersebut, bagian berikut ini akan memaparkan beberapa aspek yang berhubungan dengan latar belakang, konsep, serta strategi implementasi dalam pendekatan alternatif ini.

A. Dasar Strategi Pengembangan Wilayah Kontemporer

Terdapat beberapa alasan mengapa muncul strategi pengembangan wilayah kontemporer ini. Alasan pertama adalah kegagalan strategi pertumbuhan. Di dalam strategi pertumbuhan, skenario penetasan perkembangan tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan karena beberapa faktor. Stohr dan Taylor (1981) menyebutkan beberapa faktor tersebut adalah:

- Penyerapan tenaga kerja oleh industri besar tidak secepat pertumbuhan populasi sehingga sebagai akibatnya muncul sektor informal dan kemudian kawasan dan permukiman informal yang kumuh.
- Transformasi desa-kota yang diharapkan muncul melalui percepatan industrialisasi gagal mencapai target sebagaimana yang diharapkan.
- Investasi yang dilakukan di kota tidak meningkatkan jumlah angkatan kerja dan tidak juga menurunkan ketimpangan di dalam kawasan perkotaannya itu sendiri.
- Penyerapan tenaga kerja oleh kawasan perkotaan yang dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan tidak menurunkan disparitas antara kawasan perkotaan dengan pedesaan.

Dalam perspektif yang berbeda, strategi lainnya – yaitu pengembangan wilayah berbasis pedesaan atau pengembangan dari bawah – ternyata tidak menghasilkan sesuatu seperti yang diharapkan. Dengan kata lain, strategi kedua juga mengalami kegagalan dalam menyelesaikan permasalahan yang melekat pada proses perkembangan wilayah. Menurut Stohr dan Taylor (1981), terdapat beberapa halangan yang menjadi faktor penyebab kegagalan strategi ini, yakni:

- Penetrasi yang kuat dari luar dalam struktur ekonomi wilayah menekan produsen lokal dengan posisi tawar dan kemampuan kompetisi yang lemah.
- Ketidakmampuan untuk melimpahkan wewenang (desentralisasi) dalam proses pembuatan keputusan, khususnya dari sisi pemerintah pusat sehingga perlu aturan main yang lebih jelas dalam pembangunan.
- Lemahnya peran dan keterlibatan organisasi lokal dalam mengakses sumberdaya dan mengambil peran dalam proses pembuatan keputusan.
- Kurangnya sumberdaya keuangan pada tingkat lokal untuk mendorong tercapainya pembangunan lokal.
- Distribusi aset dan kemampuan mengakses sumber daya yang tidak merata di tingkat lokal.

Secara umum mengapa kedua strategi sebelumnya gagal memenuhi target-targetnya adalah kesalahan dalam cara pandang. Douglass (1998) memberikan penjelasan bahwa ada dua faktor yang menjadi alasan pokok (*underpinning*) kelemahan dua strategi

tersebut. Pertama adalah apa yang pernah dikemukakan oleh Lipton (1988) sebagai *urban bias*. Istilah *urban bias* ini menggambarkan bahwa selama ini strategi pengembangan wilayah, khususnya dalam strategi pertumbuhan, terlalu memihak pada kawasan perkotaan sebagai mesin penggerak pembangunan. Penyimpangan (*bias*) ini tidak saja terjadi pada tataran pola pikir, melainkan juga pada tataran pola tindak atau implementasi pembangunan. Kedua, kegagalan kedua strategi sebelumnya juga disebabkan oleh sudut pandang yang bersifat dikotomis (membuat perbedaan yang tegas) antara dua elemen dalam perkembangan wilayah, yaitu kota dan desa. Pola pikir dikotomis ini bisa jadi benar dan berlaku dalam lingkungan negara-negara industri maju, di mana memang terjadi perbedaan karakteristik ruang yang sangat jelas antara pedesaan dan perkotaan. Berbeda dengan kondisi negara maju, pola keruangan negara berkembang sangat berbeda. Seperti pernah disinggung dalam Unit 2, struktur ruang negara berkembang, Indonesia pada khususnya, terbentuk oleh komponen desa dan kota yang batas-batasnya tidak jelas (*blurring boundaries*).

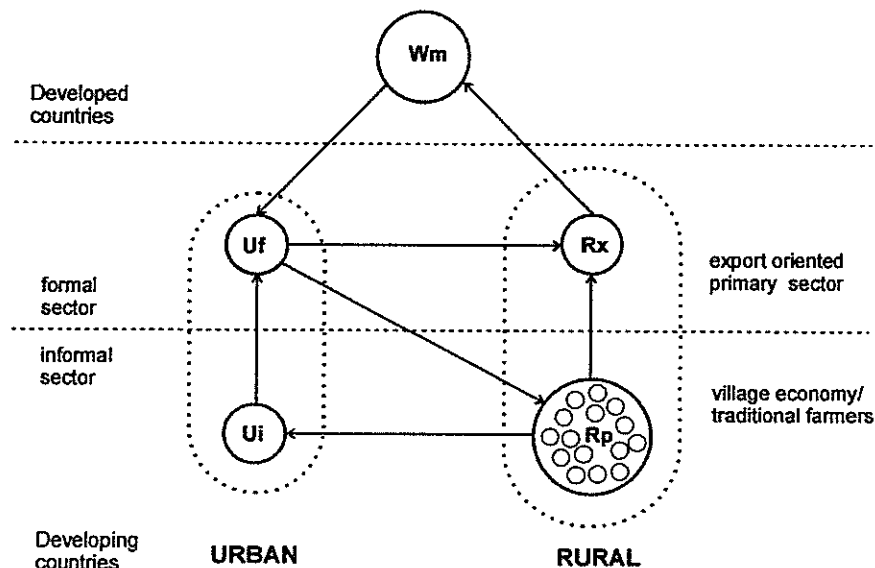
Dengan latar belakang dan konteks seperti itu, pendekatan kontemporer dalam pengembangan wilayah berupaya untuk mencari keseimbangan antara kepentingan perkotaan dan pedesaan. Kota tidak dilihat lagi sebagai sebuah unit yang terpisah dari kawasan pedesaan, sementara itu pedesaan juga berperan penting dalam perkembangan perkotaan. Dalam pola pikir ini, keterkaitan antara desa dan kota menjadi faktor penting dalam pengembangan wilayah. Jika dalam model pertumbuhan integrasi fungsional menjadi tulang punggung pelaksanaan strategi pertumbuhan dan integrasi teritorial merupakan ujung tombak strategi pengembangan pedesaan, maka dalam strategi kontemporer ini integrasi teritorial-fungsional merupakan fondasi bagi proses pengembangan wilayah.

B. Keterkaitan Desa-Kota

Keterkaitan desa-kota adalah istilah yang dipergunakan untuk menjelaskan bahwa antara kawasan pedesaan dan perkotaan dalam struktur ruang wilayah tidak berdiri sendiri melainkan merupakan sebuah kesatuan. Kesatuan ini umumnya terwujud dalam bentuk pertukaran (*exchanges*) barang, jasa, informasi, dan tentunya manusia. Menurut Evans (1995) pertukaran ini bisa dalam berbagai bentuk, di antaranya: keterkaitan fisik melalui jaringan jalan dan infrastruktur lain; keterkaitan finansial dalam bentuk tabungan, bank, pinjaman; keterkaitan pemasaran dalam wadah koperasi atau perdagangan; keterkaitan administratif melalui hubungan antar-pemerintahan; serta keterkaitan kekerabatan dengan adanya hubungan adat.

Keterkaitan desa-kota ini dapat dilihat dalam perspektif makro maupun mikro. Dalam perspektif makro, Lo, Shalih, dan Douglass (1981) mengemukakan pendapatnya bahwa hubungan desa-kota ini dalam banyak hal juga terkait elemen lain yang sangat jauh levelnya, yakni "pasar dunia" – sebuah istilah yang menggambarkan keberadaan negara-negara maju sebagai pusat konsumsi (pasar) bagi produk negara berkembang. Dalam kerangka makro keruangan ini, hubungan desa-kota berhubungan dengan dua aspek lain yang juga saling berkaitan, yaitu Utara-Selatan (negara maju-negara berkembang) serta formal-informal dalam struktur perekonomian. Dalam struktur yang seperti ini, apalagi dalam konteks kekinian di mana era perdagangan bebas dan keterbukaan informasi semakin meluas, keterkaitan desa-kota tidak lagi bisa lagi dipandang sebagai sesuatu yang bersifat lokal semata.

Gambar 23. Kerangka Keruangan Makro Keterkaitan Desa-Kota



Sumber: Lo et.al (1981)

Dalam tataran yang lebih mikro, keterkaitan desa-kota ini dapat terbentuk melalui beberapa saluran. Desa sebagai pusat kegiatan pertanian dan kota sebagai pusat konsumsi merupakan hubungan yang paling kasat mata yang bisa diamati. Namun di luar itu, terdapat beberapa hubungan lain yang tidak selamanya terkait dengan aktivitas pertanian. Hubungan ini lebih banyak terjadi karena adanya perubahan dalam struktur masyarakat di perkotaan sehingga kemudian menciptakan pasar baru yang tidak terkait dengan komositas pertanian, tetapi berhubungan dengan gaya hidup, pemenuhan kebutuhan sekunder dan tersier, atau adanya pendorong yang lainnya.

Tabel 8. Jenis Keterkaitan Fungsional Desa-Kota

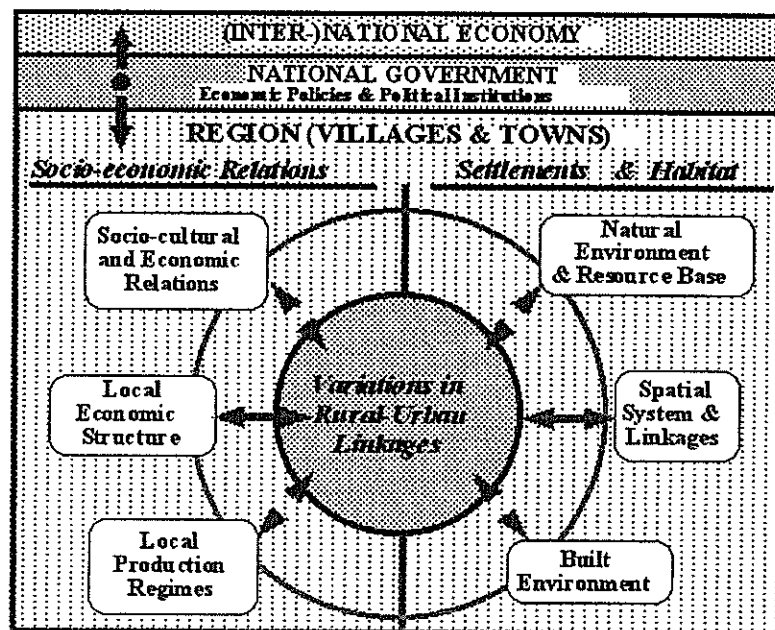
KOTA	DESA
pusat perdagangan pertanian/transportasi	produksi pertanian
jasa pendukung pertanian <i>input produksi</i> jasa <i>informasi teknik produksi</i>	intensifikasi pertanian <i>prasarana</i> <i>insentif produksi</i> <i>pendidikan dan peningkatan kapasitas</i>
pasar untuk produk non pertanian <i>jasa-jasa privat</i> <i>pemrosesan produk pertanian</i>	permintaan terhadap barang dan jasa non pertanian
industri agro-based	produksi dan diversifikasi pertanian
mata pencaharian non pertanian	idem

Sumber: Douglass (1998)

Keterkaitan desa-kota juga dipengaruhi oleh banyak faktor, sehingga antara satu wilayah dengan wilayah lain terdapat perbedaan. Menurut Douglass (1998), terdapat dua faktor utama pembentuk karakteristik keterkaitan desa-kota pada satu wilayah tertentu, yaitu hubungan-hubungan sosial-ekonomi serta karakteristik permukiman dan lingkungan sekitarnya (*habitat*). Secara terlebih rinci faktor-faktor pembentuk keterkaitan ini adalah sebagai berikut (lihat juga Gambar 24):

- Basis sumberdaya dan lingkungan alamiah dalam kegiatan ekonomi utama di wilayah pedesaan dan perkotaan.
- Keterkaitan dan sistem keruangan, berkaitan dengan jaringan prasarana serta hirarki fungsional pusat-pusat pelayanan yang menjembatani hubungan desa-kota.
- Kawasan terbangun (*built environment*), yaitu bentuk dan struktur penggunaan lahan, khususnya untuk fungsi-fungsi yang dominan yang menandai pemanfaatan ruang dan sistem aktivitasnya.
- Hubungan-hubungan yang berkaitan dengan faktor sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat, sesuatu yang sangat bersifat lokal. Sebagai contoh bahwa faktor ini berpengaruh dalam keterkaitan desa-kota adalah adanya tradisi mudik bagi masyarakat Indonesia, yang tidak dijumpai pada etnis/bangsa lain di dunia.
- Struktur ekonomi lokal, yaitu gambaran tentang karakteristik ekonomi basis dan komposisi sektor-sektor ekonomi dominan pembentuk perekonomian lokal.
- Sistem produksi lokal, khususnya yang berhubungan dengan tata cara bercocok tanam dan juga sistem agribisnis di tingkat lokal. Sebagai gambaran, tata cara berproduksi masyarakat Jawa Tengah berbeda dengan tata cara bercocok tanam masyarakat Banten atau Dayak di Kalimantan Tengah.

Gambar 24. Faktor Pembentuk Keterkaitan Desa-Kota



Sumber: Douglass (1998)

C. Strategi Pengembangan Klaster atau Jaringan

Berdasarkan beberapa pertimbangan sebagaimana disebutkan pada bahasan sebelumnya, strategi pengembangan wilayah alternatif atau kontemporer didasarkan pada keterkaitan desa-kota yang bersifat mutualistik. Hubungan desa-kota dalam pengembangan wilayah dianggap penting karena keterkaitan ini memiliki tiga fungsi yang melekat (Evans, 1995). Pertama, hubungan desa-kota bisa menjadi motor pertumbuhan yang benar-benar bersifat generatif, karena dari hubungan desa-kota ini tercipta permintaan (*demand*), sementara permintaan itu sendiri adalah awal munculnya pertumbuhan. Kedua, hubungan desa-kota juga menjadi impuls (perangsang) munculnya keterkaitan fungsional antara kota kecil dengan daerah-daerah belakangnya. Ketiga, dalam banyak kasus di negara berkembang, rumah tangga pedesaan (*household*) berfungsi ganda sebagai tempat bermukim dan unit produksi juga. Sebagai unit produksi, rumah tangga pedesaan menjadi pusat alokasi sumberdaya dan awal di mana terjadi pergeseran antara aktivitas yang bersifat *on-farm* dan aktivitas yang bersifat *off-farm*.

Strategi alternatif yang muncul tahun 1990an sangat dipengaruhi oleh pemikiran Douglass (1998). Dalam strategi pengembangan wilayah yang disebut sebagai model klaster atau jaringan ini, terdapat tiga pertimbangan pokok:

- Besarnya variasi hubungan desa-kota antara wilayah belakang pedesaan (*hinterland*) dengan kota terdekatnya (*town centre*). Variasi ini dapat dikembangkan sebagai keuntungan akibat adanya diversifikasi dan komplementaritas (saling melengkapi) antarsektor dan antarlokasi. Hubungan antar pusat kegiatan (variasi) lebih bersifat horisontal, komplementer dan bersifat timbal-balik (resiprokal).
- Klaster atau jaringan pada dasarnya telah terbentuk dalam setiap komposisi keruangan, meskipun masih pada tahap awal. Interaksi desa-kota yang ada telah menunjukkan adanya konsep jaringan lokalitas meski dengan variasi dan intensitas hubungan yang berbeda-beda. Karakteristik ini dapat dikenali dari aliran barang, jasa, pergerakan lalu lintas dan migrasi manusia.
- Klaster yang terhubung dengan baik dengan interaksi antar aktivitas masyarakat di rural-urban yang efektif, lebih baik daripada satu pusat pertumbuhan yang diharapkan mampu menimbulkan *spread effect* ke wilayah belakangnya. Sistem jaringan akan memperkuat stabilitas produksi di masing-masing distrik terhadap guncangan harga dan permintaan dari luar.

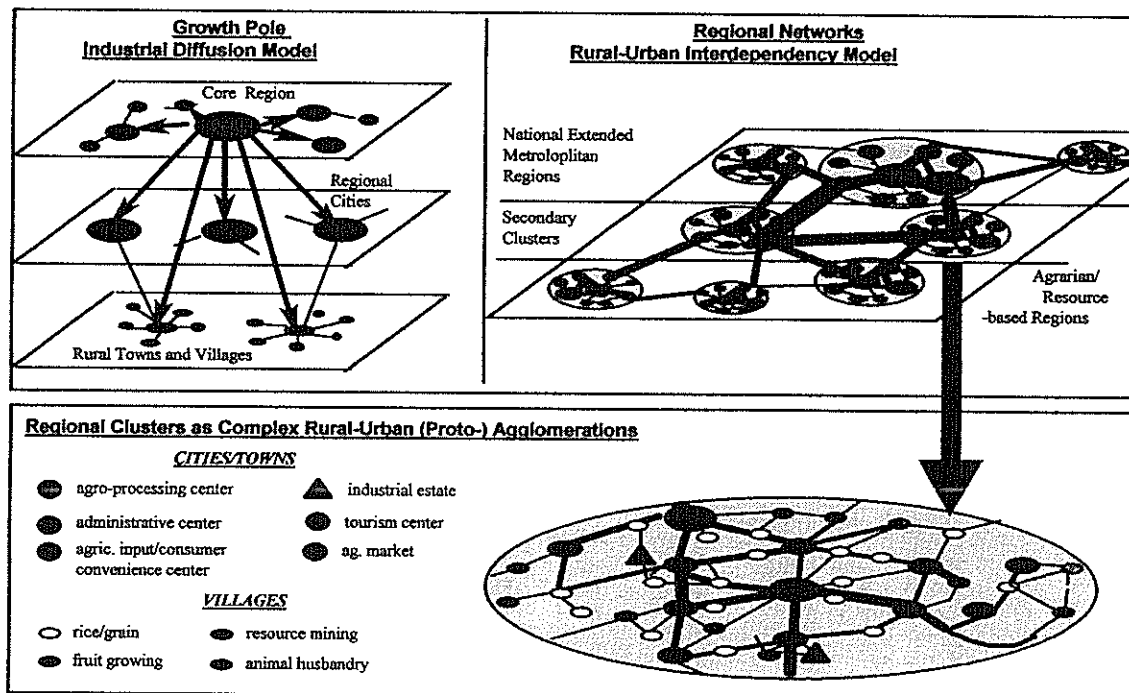
Dalam strategi jaringan ini, kondisi yang ada sangat dipertimbangkan. Dengan kata lain, strategi ini meminimalkan intervensi yang umum dalam model pengembangan wilayah sebelumnya. Karena sedapat mungkin mempertahankan kondisi yang ada, maka terdapat perbedaan yang sangat mencolok antara strategi jaringan ini dengan strategi pertumbuhan. Sebagaimana tercantum dalam Tabel 9, dalam strategi jaringan ini sektor dasar yang dikembangkan, sistem perkotaan yang diusulkan, hubungan desa-kota, gaya perencanaan, serta model perencanaan sangat berbeda dengan model terdahulu. Jika dalam strategi pertumbuhan, subsidi lokasi menjadi tonggak awal bagi perkembangan wilayah, dalam strategi jaringan ini penekanan lebih banyak dilakukan pada aspek pemerataan, ketimbang dengan mengembangkan satu unit tertentu. Namun berbeda dengan pemerataan pada model pengembangan pedesaan, pemerataan dalam model jaringan ini dilakukan secara proporsional.

Tabel 9. Perbandingan Model Jaringan/Klaster dengan Pusat Pertumbuhan

Komponen	Model Jaringan	Model Pertumbuhan
Sektor dasar	Semua sektor, tergantung kepada kondisi lokal; penekanan kepada ukuran menengah tapi berbasis regional	Industri di perkotaan; terfokus pada industri skala besar yang propulsif dan bersifat footloose
Sistem perkotaan	Horisontal; terdiri dari beberapa pusat dan hinterlands yang masing-masing punya spesialisasi dan keunggulan komparatif	Hirarkis; terpusat kepada satu pusat yang dominan, sangat dipengaruhi oleh model central places
Hubungan desa-kota	Hubungan yang kompleks antara desa dan kota, dengan stimulan bisa dari desa maupun kota	Proses difusi yang berasal dari kota; desa lebih banyak bersifat pasif dan hanya berharap pada trickle-down
Gaya perencanaan	Perlunya model perencanaan yang terdesentralisasi; koordinasi antar sektor dan antar desa dan kota	Model pendekatan top-down melalui badan perencanaan sektoral yang dikendalikan secara terpusat
Pilihan kebijakan	Diversifikasi pertanian Agroindustri Industri berbasis SDA	Industrialisasi; insentif; industrial estate

Sumber: Douglass (1998)

Gambar 25. Struktur Keruangan Model Klaster/Jaringan



Sumber: Douglass (1998)

Strategi jaringan/klaster ini juga memiliki dimensi keruangan dalam implementasinya. Berbeda dengan dua model pendahulunya, strategi keruangan model jaringan/klaster ini tidak mengadopsi konsep struktur keruangan yang bersifat hirarkis. Sebagaimana halnya dengan strategi sektoralnya, struktur keruangan yang diusulkan dalam model

jaringan ini disusun berdasarkan kondisi yang ada pada wilayah yang direncanakan. Sistem keruangan yang sudah ada mempunyai karakteristik hubungan fungsional dan teritorial yang spesifik dan terbentuk melalui proses yang panjang. Perubahan melalui intervensi yang berlebihan justru akan menciptakan kondisi baru yang kontraproduktif. Berdasarkan pertimbangan tersebut, struktur keruangan yang diusulkan dalam strategi ini adalah model klaster (kelompok) di mana di dalamnya terdapat hubungan yang bisa hirarkis atau tidak (lihat Gambar 25).

RANGKUMAN

Strategi pengembangan wilayah kontemporer atau strategi alternatif merupakan pilihan lain dalam perencanaan pengembangan wilayah di luar strategi “klasik” yang dibahas pada bagian sebelumnya. Istilah alternatif atau kontemporer itu sendiri mencerminkan bahwa strategi ini menjadi sebuah model baru dalam perencanaan pengembangan wilayah. Pendekatan kontemporer dalam pengembangan wilayah berupaya untuk mencari keseimbangan antara kepentingan perkotaan dan pedesaan. Kota tidak dilihat lagi sebagai sebuah unit yang terpisah dari kawasan pedesaan, sementara itu pedesaan juga berperan penting dalam perkembangan perkotaan. Dengan pola pikir ini, keterkaitan antara desa dan kota menjadi faktor penting dalam pengembangan wilayah. Dalam strategi kontemporer ini integrasi teritorial-fungsional merupakan fondasi bagi proses pengembangan wilayah. Keterkaitan desa-kota adalah istilah yang dipergunakan untuk menjelaskan bahwa antara kawasan pedesaan dan perkotaan dalam struktur ruang wilayah tidak berdiri sendiri melainkan merupakan sebuah kesatuan. Kesatuan ini umumnya terwujud dalam bentuk pertukaran (*exchanges*) barang, jasa, informasi, dan tentunya manusia. Strategi pengembangan wilayah alternatif atau kontemporer didasarkan pada keterkaitan desa-kota yang bersifat mutualistik. Jika dalam strategi pertumbuhan, subsidi lokasi menjadi tonggak awal bagi perkembangan wilayah, dalam strategi jaringan ini penekanan lebih banyak dilakukan pada aspek pemerataan, ketimbang dengan mengembangkan satu unit tertentu.

TES FORMATIF

5. Jelaskan perbedaan antara strategi pertumbuhan dengan strategi jaringan atau klaster, khususnya dalam gaya perencanaan?
6. Apa yang dimaksudkan dengan istilah integrasi teritorial-fungsional?

LATIHAN

Bekerjalah dalam kelompok 4-5 orang. Dengan menggunakan peta rupa bumi keluaran Bakosurtanal coba Anda perhatikan sebaran penggunaan lahan di sekitar Kota Surakarta. Diskusikan dengan teman Anda sekelompok:

1. Apakah ada pengelompokan kawasan-kawasan terbangun di sekitar Kota Surakarta? Jika ya, apakah bisa diamati karakteristik pengelompokan kawasan tersebut, dengan kriteria jarak misalnya, atau fungsi guna lahan dominannya?
2. Jika Anda diminta membuat formulasi kebijakan sederhana untuk mengatur perkembangan kelompok-kelompok tersebut, apa usulan Anda dan kelompok Anda?

Subunit 4: Konteks Pengembangan Wilayah Masa Depan

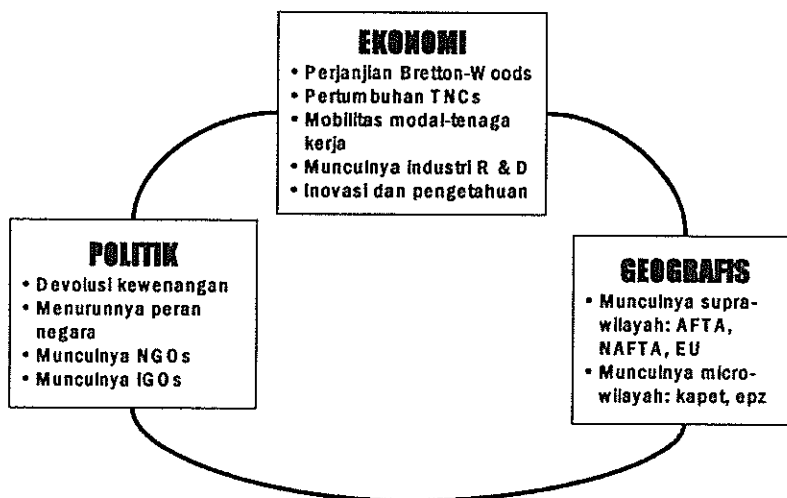
Dalam bahasan mengenai pengertian wilayah di Unit 2 telah dijelaskan apa karakteristik wilayah sehingga membedakan unit ruang ini dengan unit ruang yang lain. Salah satu yang membedakan antara ruang wilayah dengan ruang nasional adalah keterbukaan, di mana ruang wilayah lebih terbuka dan permeabel terhadap aliran sumberdaya, sementara ruang nasional lebih bersifat tertutup. Namun karakteristik ini sekarang tidak lagi relevan karena hubungan antarnegara semakin permeabel akibat adanya liberalisasi perdagangan dan globalisasi pada umumnya. Hal ini mengubah pandangan tentang wilayah dan pada gilirannya akan mengubah pandangan tentang perencanaan pengembangan wilayah. Bahasan berikut ini akan memperjelas kecenderungan perkembangan yang terjadi serta dampaknya bagi pengembangan wilayah di masa depan.

A. Globalisasi dan Dampaknya bagi Pengembangan Wilayah

Globalisasi telah menjadi semacam mantra yang banyak diucapkan dalam berbagai macam forum, khususnya dalam dua dasawarsa terakhir ini. Walau mendapatkan perhatian yang luar biasa besar, banyak yang tidak memahami makna atau hakikat yang sebenarnya dari globalisasi ini. Banyak yang menganggap bahwa globalisasi akan membawa dampak buruk bagi banyak negara, namun ada juga yang beranggapan sebaliknya.

Di antara berbagai macam versi tentang globalisasi, agaknya terjadinya integrasi berbagai faktor – yang pada masa sebelumnya tidak terbayangkan bisa ada – merupakan pengertian yang bisa mewakili konsepsi tentang globalisasi ini. Integrasi yang terjadi mencakup aspek politik, ekonomi, dan geografis (lihat Gambar 26). Sampai dengan sekarang banyak yang beranggapan bahwa globalisasi adalah sebuah fenomena abad ke-20 atau bahkan abad ke-21. Dari penelusuran catatan, embrio globalisasi sebenarnya sudah terjadi sejak petualangan pelayaran internasional dilakukan oleh bangsa Eropa ke benua lain untuk mencari sumberdaya baru untuk menopang kehidupan mereka.

Gambar 26. Tiga Pilar Pendorong Globalisasi



Memang pada kenyataannya, percepatan integrasi negara-negara dalam tatanan global ini semakin meningkat sejak tahun 1990an. Globalisasi didorong oleh pesatnya perkembangan teknologi terutama dalam bidang komunikasi dan transportasi. *Tele-revolution* telah menyebabkan meningkatnya aliran arus informasi dan transaksi yang menyebabkan terjadinya integrasi ekonomi dan penyatuan ruang yang bersifat lintas-wilayah (McGee & Kumssa, 2001). Lebih lanjut, kemajuan di bidang telekomunikasi dan transportasi juga mereduksi jarak dan biaya transfer dalam melakukan kegiatan bisnis di seluruh penjuru dunia.

Salah satu dampak dari proses globalisasi adalah munculnya perusahaan multinasional (*MNCs: multinational corporations*) yang kemudian menanamkan investasinya di seluruh penjuru dunia untuk memperoleh upah tenaga kerja yang rendah dan margin keuntungan yang lebih tinggi. Integrasi global dan revolusi teknologi ini juga menyebabkan timbulnya kapitalisme dunia yang memungkinkan negara-negara miskin sumberdaya namun memiliki peluang pasar yang bagus memperoleh keuntungan yang besar dari globalisasi, seperti misalnya yang dilakukan oleh Singapura.

Perluasan pasar dan efisiensi kebijakan manajerial di segala bidang akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang dicirikan oleh peningkatan GDP, perubahan struktural dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian, dan meningkatnya urbanisasi. Semua itu terjadi akibat meningkatnya interaksi manusia terutama pengusaha via telemedia, dan meningkatnya konsumsi publik akibat meningkatnya jumlah penduduk dan konsumerisme.

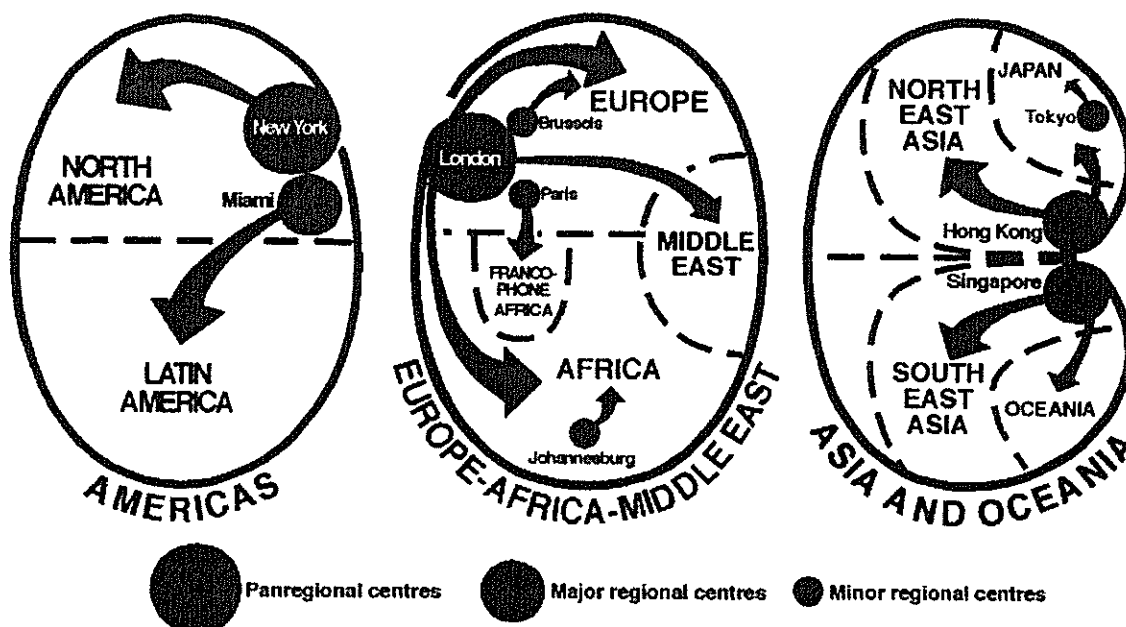
Perubahan-perubahan tersebut di atas juga membawa dampak pada munculnya pola keruangan baru akibat adanya globalisasi, yang ditandai antara lain dengan

- Terjadinya polarisasi keruangan pada beberapa wilayah metropolitan yang berada di pesisir
- Terbentuknya wilayah mega-urban (*mega-urban regions*) di sekitar pusat aktivitas (*metropolitan centres*) tersebut sehingga semakin meningkatkan populasi perkotaan (hingga 80 juta atau lebih populasi).
- Kemunculan koridor pertumbuhan sabuk Asia-Pasifik yang membentang dari timur laut sampai Asia Tenggara bergabung dengan Australia, sehingga kota-kota pada kawasan ini menjadi kota skala dunia dan merupakan node (titik simpul) di hirarki paling tinggi dalam sistem perkotaan dunia
- Rendahnya arus pengkotaan dan pertumbuhan ekonomi di dalam *wilayah belakang*, khususnya di daerah-daerah pusat pertanian yang jauh dari *metropolitan centre*.

Transformasi sistem produksi skala dunia dan pemusatan investasi di kota-kota metropolitan menyebabkan semakin tingginya kesenjangan kota dan wilayah. Revolusi pertanian mendesak lahan-lahan pertanian di pedesaan untuk disewakan pada pengusaha-pengusaha industri agribisnis. Akibatnya meskipun produksi pertanian meningkat, namun di wilayah terjadi kekuarangan pangan dan kemiskinan. Intensitas pergerakan skala internasional meningkat, terutama pergerakan ke kota-kota metropolitan. Masyarakat pedesaan akhirnya hanya dapat mengandalkan remitan dari keluarga yang bekerja di kota-kota metropolitan ini.

Dampak keruangan yang terjadi adalah semakin terintegrasinya satu negara dengan negara lain, dan terbentuknya sistem kota-kota dunia (*world cities*). Bergabungnya negara Eropa ke dalam Uni Eropa, terjadinya kesepakatan perdagangan bebas Amerika Utara (NAFTA), serta adanya kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) serta munculnya isu pembentukan kaukus Asia adalah perkembangan terkini dalam dunia globalisasi ini. Gambar 27 memberikan pola kecenderungan yang akan terjadi di masa depan ketika dunia akan terbagi ke dalam tiga blok besar dengan masing-masing blok mempunyai daya tarik dan daya tawarnya sendiri.

Gambar 27. Kecenderungan Regionalisme Global



Dengan melihat kecenderungan yang terjadi tersebut, bagaimana melihat kedudukan wilayah di masa mendatang. Sebagaimana disinggung di bagian awal bahasan ini, regionalisme global mengandung arti bahwa keseragaman akan banyak terjadi pada skala yang sangat makro atau global. Namun di balik itu, ada kecenderungan juga munculnya wilayah-wilayah yang lebih mikro. Jika dalam tataran global terbentuk blok-blok perdagangan, pada skala mikro muncul juga blok-blok kerjasama wilayah mikro, seperti contohnya adanya regionalisasi di beberapa negara maju maupun negara sedang berkembang. Dengan demikian, globalisasi membawa dampak baru yakni perlunya orientasi baru dalam upaya mengembangkan wilayah.

B. Desentralisasi dan Dampaknya bagi Pengembangan Wilayah

Salah satu yang dianggap dampak serius dari adanya globalisasi adalah semakin berkurangnya peran negara dalam menentukan kebijakan sosial dan ekonomi, bahkan juga politik. Pada era seperti sekarang ini, lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, PBB dan lembaga-lembaga di bawahnya, termasuk juga organisasi nonpemerintah internasional seperti Oxfam, World Vision, WWF dan sebagainya lebih berperan dalam urusan di sebuah negara ketimbang pemerintahannya itu sendiri. Contoh

kasus penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pascatsunami menjadi petunjuk betapa pada saat ini lembaga internasional tidak dapat dielakkan – bahkan dalam beberapa kasus malah diharapkan – dalam menangani urusan yang sebenarnya merupakan kewenangan sebuah negara.

Dalam kondisi di mana peran negara menjadi semakin menurun, sementara di sisi lain munculnya wilayah-wilayah kecil (mikro) sebagai imbas dari globalisasi tidak dapat dihindari, muncul kecenderungan baru bahwa desentralisasi kewenangan pemerintah (pusat) kepada pihak lain menjadi sebuah keperluan yang tidak dapat dihindari. Desentralisasi mengandung makna pembagian kewenangan atau kekuasaan yang sebelumnya terpusat pada organ tertentu kepada organ lain yang lebih kecil. Bentuk pembagian ini bisa bervariasi, tergantung dari ruang lingkup, kondisi, serta tujuan dari pembagian kewenangan tersebut. Sebagaimana disebutkan oleh Turner (1999), pembagian tersebut bisa dilakukan dalam struktur formal maupun di luar struktur yang ada. Dalam hal ini, kebijakan otonomi daerah yang sekarang sedang berjalan di Indonesia bisa dijadikan contoh upaya desentralisasi dalam struktur formal ini (lihat Tabel 10).

Tabel 10. Model-model Desentralisasi

Hakekat pendelegasian	Dasar pendelegasian	
	Teritorial	Fungsional
Dalam struktur politik formal	<i>Devolusi</i> (otonomi, desentralisasi pemerintah daerah)	<i>Perwakilan</i> dari kelompok-kelompok dalam pengambilan keputusan
Dalam struktur administrasi publik atau lembaga semi-pemerintah yang formal	<i>Dekonsentrasi</i> (administratif, kantor daerah)	Pembentukan <i>institusi semi-pemerintah</i>
Dari pemerintah ke sektor lain	<i>Privatisasi</i> fungsi ke swasta maupun NGOs di daerah (deregulasi, kontrak, KSO, dll)	<i>Privatisasi</i> fungsi-fungsi negara dalam skala nasional

Sumber: Turner (1999)

Dampak gerakan desentralisasi bagi pengembangan wilayah bisa positif dan negatif. Dari sisi positif, desentralisasi yang efektif akan membawa proses perencanaan pengembangan wilayah lebih mengenal kebutuhan dan karakteristik kelokalan. Inovasi dan pengetahuan baru dapat muncul dari pemahaman yang lebih baik dari aspek lokal ini. Pada sisi sebaliknya, desentralisasi dapat berdampak negatif apabila terdapat kecenderungan penggunaan kewenangan yang berlebihan sehingga menganggap sebuah wilayah mampu berkembang secara mandiri tanpa kehadiran wilayah lain. Kasus ini bisa muncul pada wilayah-wilayah yang kaya sumberdaya alam, seperti Kalimantan Timur, Riau dan Aceh.

RANGKUMAN

Di antara berbagai macam versi tentang globalisasi, agaknya terjadinya integrasi berbagai faktor – yang pada masa sebelumnya tidak terbayangkan bisa ada – merupakan pengertian yang bisa mewakili konsepsi tentang globalisasi ini. Integrasi yang terjadi mencakup aspek politik, ekonomi, dan geografis. Globalisasi didorong oleh pesatnya perkembangan teknologi terutama dalam bidang komunikasi dan transportasi. Dampak keruangan globalisasi adalah adanya regionalisme global yang mengandung arti bahwa keseragaman akan banyak terjadi pada skala yang sangat makro atau global. Namun di balik itu, ada kecenderungan juga munculnya wilayah-wilayah yang lebih mikro. Jika dalam tataran global terbentuk blok-blok perdagangan, pada skala mikro muncul juga blok-blok kerjasama wilayah mikro, seperti contohnya adanya regionalisasi di beberapa negara maju maupun negara sedang berkembang. Dalam kondisi di mana peran negara menjadi semakin menurun, sementara di sisi lain munculnya wilayah-wilayah kecil (mikro) sebagai imbas dari globalisasi tidak dapat dihindari, muncul kecenderungan baru bahwa desentralisasi kewenangan pemerintah (pusat) kepada pihak lain menjadi sebuah keperluan yang tidak dapat dihindari. Desentralisasi mengandung makna pembagian kewenangan atau kekuasaan yang sebelumnya terpusat pada organ tertentu kepada organ lain yang lebih kecil. Dampak gerakan desentralisasi bagi pengembangan wilayah bisa positif dan negatif.

TES FORMATIF

7. Jelaskan pengertian Anda tentang proses globalisasi dalam sudut pandang geografis! Berikan contoh-contoh nyata tentang *macro-region* dan *micro-region*!
8. Desentralisasi dianggap mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan (*decision making*). Jelaskan jawaban Anda!

LATIHAN

Dalam kelompok kecil 4-5 orang, lakukan diskusi dan curah pendapat tentang daya saing dan kemandirian wilayah. Langkah pertama adalah Anda melakukan inventarisasi pendapat masing-masing teman kelompok Anda tentang pengertian daya saing wilayah. Jika sudah sepakat untuk menggunakan pengertian tertentu tersebut, lakukan tahap kedua yaitu mendiskusikan indikator atau tolok ukur yang bisa dipakai untuk menilai daya saing dan kemandirian suatu wilayah. Tahap ketiga latihan adalah mencari tiga atau lebih wilayah untuk Anda nilai menurut kriteria daya saing dan kemandirian yang telah Anda susun sebelumnya. Buatlah rangkuman dan catatan tentang hasil latihan Anda tersebut.

Kunci Jawaban Tes Formatif

1. Apa yang dimaksud dengan model sebab-akibat kumulatif (*cumulative causation*) dalam strategi pusat pertumbuhan?
Model sebab-akibat dikemukakan pertama kali oleh Gunnar Myrdal untuk memberikan penjelasan bahwa wilayah dapat berkembang karena adanya lokasi baru industri manufaktur yang mampu menciptakan efek penggandaan. Keberadaan industri ini menjadi penyebab berdirinya industri lain, baik yang terkait secara

fungsional (keterkaitan produksi) maupun industri yang berdiri untuk melayani kebutuhan domestik pekerja dan penduduk secara keseluruhan. Dengan terciptanya lapangan kerja maka pendapatan akan meningkat dan penerimaan pajak akan meningkat juga sehingga pemerintah mempunyai sumberdaya yang cukup untuk investasi pada pelayanan publik. Perbaikan pelayanan publik dan infrastruktur ini akan merangsang industri baru berlokasi di wilayah itu dan siklus baru akan muncul yang pada akhirnya wilayah akan berkembang lebih baik lagi.

2. Apa perbedaan yang paling mendasar antara kutub pertumbuhan dan pusat pertumbuhan?

Kutub pertumbuhan pada dasarnya adalah teori atau model ekonomi yang memberikan penjelasan mengapa dalam sebuah perekonomian terdapat satu atau sedikit sektor ekonomi yang berkembang lebih cepat dibandingkan dengan sektor lainnya. Di sisi lain, pusat pertumbuhan mengadopsi teori kutub pertumbuhan dalam dimensi geografis. Dengan demikian, perbedaan paling mendasar di antara kedua model tersebut adalah aspek keruangan (lokasi, wilayah). Kutub pertumbuhan bersifat umum dan aspasial sementara pusat pertumbuhan bersifat spasial (lokasional)

3. Jelaskan perbedaan yang paling mendasar antara strategi pengembangan wilayah berbasis pedesaan dengan strategi pertumbuhan dalam pengembangan wilayah?

Ada beberapa perbedaan konseptual di antara keduanya, tetapi yang paling mendasar adalah pada titik tolak di mana pembangunan pada skala wilayah harus dilakukan. Pada strategi pertumbuhan, pengembangan wilayah diawali dengan pengembangan industri manufaktur pada pusat-pusat perkotaan yang mampu memberikan rangsangan pertumbuhan untuk wilayah di sekelingnya. Sementara itu pada strategi berbasis pedesaan, pembangunan dilakukan melalui pemenuhan kebutuhan dasar khususnya pada kawasan pedesaan dengan pengembangan sektor pertanian sebagai basis pertumbuhan dan perkembangan.

4. Apa yang dimaksud dengan distrik agropolitan dalam model pengembangan agropolitan? Jelaskan apa perbedaan antara konsep asli agropolitan dengan model agropolitan yang diimplementasikan di Indonesia?

Distrik agropolitan adalah sistem keruangan yang diusulkan dalam model pengembangan agropolitan, di mana setiap distrik mempunyai jumlah populasi tertentu serta ada pusat distrik yang melayani kegiatan pertanian di dalam distriknya. Pusat distrik pertanian ini tersusun secara hirarkis sesuai dengan karakteristik kegiatan pertanian yang ada di wilayah belakangnya.

Dalam teori awal pengembangan agropolitan, fokus utamanya adalah pengembangan wilayah berbasis pedesaan dan pertanian serta pengembangan sosial di pedesaan. Dalam versi Indonesia, pengembangan agropolitan banyak dikaitkan dengan beberapa hal lain, misalnya daya saing, pengembangan infrastruktur, serta struktur tata ruang secara nasional maupun pada tingkat yang lebih rendah. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa konsep agropolitan versi Indonesia merupakan modifikasi atau pengembangan model awal yang dikemukakan pertama kali oleh Friedmann dan Douglass pada tahun 1979.

5. Jelaskan perbedaan antara strategi pertumbuhan dengan strategi jaringan atau klaster, khususnya dalam gaya perencanaan?
Ada beberapa perbedaan antara strategi pertumbuhan dengan strategi jaringan atau klaster, di antaranya dalam sektor basis pengembangan, struktur ruang, serta hubungan desa-kota. Dari sisi gaya perencanaan, strategi pertumbuhan mendorong pendekatan sentralistik dalam pengambilan keputusan dan meminimalkan partisipasi masyarakat dalam upaya pengembangan wilayah. Sementara itu, pada strategi jaringan pendekatan perencanaan yang dilaksanakan lebih bersifat desentralistik, mempertimbangkan sebanyak nilai dan sumberdaya lokal, sehingga kapasitas kelembagaan pada tingkat lokal juga meningkat dengan adanya upaya pengembangan wilayah.
6. Apa yang dimaksudkan dengan istilah integrasi teritorial-fungsional?
Integrasi teritorial adalah upaya membangun keterkaitan yang berdasar kepada aspek keruangan, apakah itu jarak, lokasi, atau kedekatan secara geografis. Sementara itu, integrasi fungsional adalah keterkaitan yang dibangun atas dasar hubungan hulu-hilir dalam sistem ekonomi, seperti yang umumnya tercermin dalam tabel input-output. Jadi, istilah integrasi teritorial-fungsional adalah istilah yang memberikan gambaran bahwa hubungan hulu hilir dalam sistem ekonomi dikaitkan dengan aspek lokasional sehingga ada dimensi keruangan di dalam proses integrasi tersebut.
7. Jelaskan pengertian Anda tentang proses globalisasi dalam sudut pandang geografis! Berikan contoh-contoh nyata tentang *macro-region* dan *micro-region*!
*Globalisasi dalam pengertian umum adalah terjadinya integrasi berbagai macam aktivitas, lokasi, tempat serta informasi. Dalam sudut pandang geografis, globalisasi dapat diidentifikasi melalui terbentuknya wilayah supra (*supra-region*), yakni wilayah yang terbentuk melintasi batas-batas negara. Wilayah ini muncul sebagai perwujudan dari adanya perjanjian liberalisasi perdagangan dan perdagangan bebas. Di sisi lain, pengertian globalisasi dalam perspektif geografis adalah munculnya inisiatif kerjasama antarwilayah dalam negara sebagai antisipasi adanya persaingan dan peluang sebagai dampak dari liberalisasi perdagangan dunia. Contoh nyata *macro-region* adalah kawasan perdagangan bebas antarnegara seperti Uni Eropa, NAFTA, Mercosur di Amerika Selatan, AFTA, dan sebagainya. Sedangkan contoh *micro-region* adalah terbentuknya wilayah baru di dalam negara atau wilayah yang bersifat lintas batas dalam *macro-regions*, seperti misalnya wilayah Sungai Mekong di perbatasan Thailand, Myanmar, dan China; wilayah perbatasan Indonesia dan Serawak, Malaysia; atau inisiatif kerjasama antardaerah seperti misalnya di Purwokerto dan sekitarnya.*
8. Desentralisasi dianggap mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan (*decision making*). Jelaskan jawaban Anda!
Pada hakikatnya, desentralisasi adalah "pelepasan" kewenangan dari pengambil keputusan utama kepada pihak lain yang berada pada tingkat di bawahnya. Dengan perubahan kewenangan ini, pengambil keputusan pada tingkat bawah semakin dekat dengan obyeknya, yaitu masyarakat. Kedekatan dengan masyarakat ini akan mengundang partisipasi yang lebih baik dari masyarakat karena masyarakat bisa memonitor, memberikan input, bahkan terlibat aktif dalam proses pengambilan

keputusan. Sebagai contoh nyata adalah otonomi daerah yang sekarang sedang berjalan di Indonesia, di mana pada saat ini masyarakat, baik melalui perwakilan di DPRD maupun secara langsung, melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan.

Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Coba Anda perbandingkan jawaban tes formatif dengan kunci jawaban yang tertera pada bagian sebelum ini. Secara kualitatif coba Anda evaluasi keakuratan jawaban Anda. Jika sebagian besar jawaban Anda (80%) mendekati kunci jawaban, Anda bisa melanjutkan ke kegiatan pembelajaran pada unit berikutnya. Tetapi jika nilai Anda belum memenuhi standar tersebut, coba Anda ulangi mempelajari bahan-bahan di Unit ini, khususnya pada bagian di mana Anda belum menguasainya dengan baik.

Glosarium

Development from above: paradigma pembangunan dari atas, di mana pembangunan dilakukan melalui proses sentralisasi dalam pengambilan keputusan dan perencanaan, berorientasi pada pertumbuhan secara sektoral

Development from below: paradigma pembangunan dari bawah, pembangunan yang dilakukan melalui proses desentralisasi, berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar dan pemerataan

RULINK: rural-urban linkages, keterkaitan antara kawasan pedesaan dan perkotaan, baik dari segi fisik, ekonomi, sosial, keuangan maupun informasi

Revolusi pertanian: perubahan dalam pola bercocok tanam dalam pertanian, ditandai dengan penggunaan mesin-mesin pertanian dan input pertanian lain berbahan kimia yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian pada lahan yang terbatas.

Privatisasi: proses pengalihan perusahaan atau usaha-usaha komersial yang sebelumnya dimiliki oleh negara kepada sektor swasta

Liberalisasi perdagangan: proses atau mekanisme pengurangan hambatan dalam perdagangan antarnegara dan di dalam negara melalui seperangkat aturan fiskal dan perpajakan, penghapusan subsidi, serta membuka peluang bagi swasta dalam pasar komoditas yang bersifat strategis, seperti misalnya beras, gula, dan bahan bakar minyak.

Daftar Pustaka

- Djakapermana, R.D. (2003) *Pengembangan Kawasan Agropolitan dalam Rangka Pengembangan Wilayah Berbasis Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)*, makalah tersedia pada situs <http://www.pu.go.id>.
- Douglass, M. (1998) A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: an agenda for policy research with reference to Indonesia, *Third World Planning Review*, 20 (1), 1-33.

- Evans, H.E. (1995) *Rural-Urban Linkages: Operational Implications for Self-Sustained Development*. Pasadena: Practical Research for Planning, Inc., prepared for UNDP.
- Friedmann, J. and M. Douglass (1979) "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia," in Lo, F and Kamal Salih, *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy* (ed), Nagoya:UNCRD
- Gore, C. (1984) *Regions In Question: Space, Development Theory and Regional Policy*. London: Methuen.
- Lipton, M. (1988) *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Second Edition. Aldershot: Avebury.
- Lo, F and K. Salih (eds.) (1979) *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy: Asian Experiences and Alternative Approaches*, Oxford: Pergamon Press for UNCRD.
- Lo, Fu-chen (ed.) (1981) *Rural-Urban Relations in Regional Development*. Nagoya: Maruzen Asia.
- Miyoshi, T. (1997) *Successes and Failures Associated with the Growth Pole Strategies*. Unpublished MA (Econ) dissertation submitted to Department of Economic Studies, University of Manchester, the United Kingdom.
- Oman, C. (1994) *Globalisation and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*. Paris: OECD.
- Stohr, W.B. and D.R.F. Taylor (1981) Development from above or below: some conclusions, in W.B. Stohr and D.R.F. Taylor (eds.) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester: John Wiley and Sons, 15-38.